

Fondazione Agnelli Quaderno 19/1978



L. LEVI - S. PISTONE - D. COOMBES

L'influenza dell'elezione europea
sul sistema dei partiti

La Fondazione Giovanni Agnelli intende favorire un approccio innovativo alla ricerca, che superi il momento puramente analitico/descrittivo e di « denuncia », per assumere contenuti direttamente propositivi, utili a fornire stimoli e suggerimenti non solo al dibattito culturale ma anche a chi ha responsabilità operative.

La collana dei « quaderni » è uno degli strumenti con cui si intende favorire il dibattito e fornire agli operatori un contributo di informazione e di stimolo.

Vi trovano spazio ricerche, saggi, estratti di volumi più ampi, resoconti di convegni, relazioni, suggerimenti di intervento operativo, proposte sperimentali.

I « quaderni » vogliono essere, cioè, oltre che un canale di divulgazione, uno strumento di lavoro per seminari, incontri, convegni.

Le opinioni espresse non riflettono necessariamente quelle della Fondazione ed impegnano, naturalmente, solo gli autori.

L'influenza dell'elezione europea sul sistema dei partiti



*Fondazione
Giovanni Agnelli*

SOMMARIO

Presentazione	pag. 3
Sintesi della relazione presentata da Lucio Levi e Sergio Pistone (M.F.E.), sul tema:	
L'influenza dell'elezione diretta del Parlamento europeo sul sistema dei partiti nella Comunità e, in particolare, in Italia	5
Sintesi della relazione presentata da David Coombes, sul tema:	
Problemi collegati all'elezione diretta del Parlamento europeo	27
Il dibattito	33
Le repliche dei relatori	49

PRESENTAZIONE

Nel quadro delle proprie attività, la Fondazione Giovanni Agnelli ha sempre avuto un interesse per quei problemi di carattere internazionale — e, in particolare, europeo — che in un modo o nell'altro potessero riguardare l'Italia. Non si tratta però solo di affermare una propria « presenza » nel dibattito internazionale, o soltanto di dare ad esso un proprio contributo: ma vi è infatti la convinzione che non è possibile comprendere a fondo la realtà italiana, formulare proposte per il suo sviluppo futuro ed ipotesi sulla evoluzione dell'assetto socio-politico ed economico del nostro Paese, senza inquadrarla nel contesto internazionale.

In particolare la situazione europea e la prossima elezione diretta del Parlamento europeo possono, almeno in ipotesi, avere conseguenze non marginali sul quadro politico italiano e sugli sviluppi della crisi economica che travaglia il Paese,

Di qui la necessità di una vigile attenzione, di un costante approfondimento culturale per cercare di capire la realtà che ci circonda: questi concetti sono stati sottolineati dal dr. Marcello Pacini, direttore della Fondazione, nell'apertura dei lavori del seminario svoltosi a Torino il 21-22 marzo 1977 sul tema « Elezioni europee del 1978: cosa cambierà nei partiti? Verso un'assemblea costituente europea? ». L'iniziativa è stata promossa in collaborazione con la Fondation Européenne de la Culture di Amsterdam, il cui segretario generale, M. Raymond Georis, ha messo in rilievo l'opportunità di una sempre più stretta cooperazione fra le istituzioni culturali europee per l'approfondimento ed il coordinamento dell'attività di ricerca su temi di interesse non astratto, ma legato ai problemi concreti che la stessa Comunità europea deve affrontare.

In questo « quaderno » sono state raccolte, in sintesi, le due relazioni introduttive, presentate rispettivamente dal prof. David Coombes della Hansard Society for Parliamentary Government di Londra e dai profes-

sori Lucio Levi e Sergio Pistone, dell'Università di Torino, per il Movimento Federalista Europeo. Seguono, sempre in sintesi, le linee generali emerse dal dibattito e le repliche dei relatori (1).

(1) In considerazione dell'impostazione logico-concettuale e dei contenuti delle rispettive relazioni, in questa sintesi la relazione del Movimento Federalista è collocata prima di quella del prof. Coombes.
È inoltre opportuno ricordare, per la comprensione di alcuni temi sviluppati nel corso del dibattito, che questo si è svolto *prima* degli accordi di governo fra i sei partiti dell'arco costituzionale.

**Sintesi della relazione presentata da Lucio Levi e Sergio Pistone (M.F.E.),
sul tema:**

**« L'INFLUENZA DELL'ELEZIONE DIRETTA DEL PARLAMENTO
EUROPEO SUL SISTEMA DEI PARTITI NELLA COMUNITÀ E,
IN PARTICOLARE, IN ITALIA »**

L'ipotesi di partenza della relazione presentata dai professori Lucio Levi e Sergio Pistone, dell'Università di Torino, per la Sezione Piemontese del Movimento Federalista Europeo, si propone di individuare i processi fondamentali che l'elezione europea tenderà a mettere in moto, processi da intendersi non come sequenze automatiche, ma come linee tendenziali di sviluppo, subordinate, oltre che all'intervento di fattori imponderabili, alla volontà e capacità di azione degli uomini e dei gruppi favorevoli all'unificazione europea.

La prima parte della relazione tratta dell'influenza che l'elezione europea è destinata ad esercitare sull'integrazione europea; la seconda parte è dedicata alle prospettive di sviluppo che, in questo contesto, il sistema dei partiti può avere nella Comunità e, in particolare, in Italia.

Il fallimento dell'Unione economica e monetaria

Per quanto riguarda il primo punto, l'ipotesi di fondo è che l'elezione europea è in grado di mettere in moto un « processo costituente » dell'unità politica dei Paesi della Comunità e di indurre, al tempo stesso, il rilancio dell'Unione economica e monetaria. Il fallimento dei tentativi finora compiuti nella realizzazione di quest'ultima è imputabile principalmente alle insufficienze del metodo finora impiegato per portarla avanti: non è possibile risolvere con le attuali strutture tecnocratico-confederali della Comunità, problemi che richiedono la trasformazione delle istituzioni comunitarie in senso democratico e federale.

Se si prende in considerazione la natura dei problemi posti dal processo di unificazione economica e monetaria, si deve tener conto del fatto che, per realizzare l'unificazione economica e monetaria occorre passare da provvedimenti di carattere « negativo » (quali l'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione di merci, capitali e manodopera), a provve-

dimenti di carattere « positivo »: l'attuazione cioè di una serie di politiche economiche comunitarie, tendenti a realizzare una programmazione europea (in grado di assorbire gli aspetti più importanti delle programmazioni nazionali), insostituibile per affrontare seriamente le distorsioni economiche, territoriali e sociali, determinate dal processo di integrazione. L'attuazione delle politiche comuni si scontra con interessi nazionali incomparabilmente più forti di quelli toccati dalla semplice integrazione negativa. Per esempio, la politica regionale la quale comporta trasferimenti di risorse da Stati e regioni più ricche a Stati e regioni più povere, si scontra con i fortissimi interessi dei gruppi economici che negli Stati e nelle regioni forti si avvantaggiano degli squilibri territoriali. E questi interessi hanno potuto imporsi, facendo fallire la politica regionale, grazie al meccanismo istituzionale della Comunità, che permette ad un solo Stato di bloccare con il veto una decisione, che potrebbe ottenere l'appoggio della grandissima maggioranza della popolazione europea. Ne consegue che, se esistessero un Governo ed un Parlamento europei, fondati su elezioni europee e dotati di poteri in materia di politica regionale e di programmazione, l'interesse generale dei cittadini europei potrebbe prevalere. Le forze politiche, dovendo raccogliere consensi in tutta Europa, sarebbero costrette a farsi interpreti anche dei problemi degli Stati più deboli. Un meccanismo del genere ha operato in Italia. Ne è un esempio il modo in cui i partiti hanno affrontato i problemi del Mezzogiorno, ponendoli come problemi dell'intera collettività nazionale.

Ma l'inadeguatezza dell'attuale quadro istituzionale comunitario rispetto ai problemi dell'Unione economica e monetaria ha un risalto anche maggiore se considerata nel contesto della crisi del sistema monetario internazionale e dell'organizzazione del mercato mondiale. Da una parte la fluttuazione delle monete europee nei confronti del dollaro e fra di loro, ha di fatto reintrodotto delle barriere protettive in seno al Mercato Comune. D'altra parte, la crisi energetica ha rafforzato le divergenze tra i trends economici dei Paesi forti e di quelli deboli nella Comunità. L'unione economica e monetaria costituisce una risposta in grado di definire ed attuare una scelta europea unitaria rispetto ai fondamentali problemi internazionali: è stata proprio questa incapacità a definire un atteggiamento unitario rispetto ai problemi del quadro mondiale che ha contribuito in modo decisivo a paralizzare lo sviluppo dell'UEM.

Per quanto riguarda la procedura scelta dalla Comunità per realizzare l'UEM, il Piano Werner prevedeva il raggiungimento di una completa fissità dei cambi attraverso un progressivo restringimento dei margini di

fluttuazione fra le monete europee e, parallelamente, una progressiva armonizzazione delle politiche economiche in modo da giungere ad una fase finale in cui le competenze fondamentali in materia economica e monetaria sarebbero state affidate ad organismi europei. Questa politica si è rivelata fallimentare perché è impossibile mantenere parità stabili fra le monete in presenza di economie che si sviluppano a tassi difformi, con diversi andamenti congiunturali e diversi problemi. In effetti, in assenza di un'autorità politica comunitaria e di una politica economica unitaria in grado di garantire il funzionamento dei meccanismi automatici di aggiustamento delle bilance dei pagamenti, i paesi più deboli devono sacrificare gli obiettivi di piena occupazione, di riequilibrio territoriale, di redistribuzione funzionale del reddito, in quanto generano fatalmente fenomeni inflazionistici e squilibri nella bilancia dei pagamenti. In altri termini, nei momenti di tensione sul mercato dei cambi, la difesa delle parità fisse presenta costi, in termini di occupazione e benessere, tanto elevati da risultare insopportabili: ciò spiega perché tale principio sia stato sempre sacrificato, pregiudicando la realizzazione dell'UEM.

D'altra parte la fluttuazione congiunta delle monete e, più in generale, qualsiasi progetto di UEM è compatibile con stabilità e sviluppo dei sistemi economici più deboli solo a condizione che vengano creati meccanismi di trasferimento di risorse da regioni più ricche a regioni più povere. Alcuni « timidi tentativi » in questo senso, quali la creazione di un fondo monetario comune, finanziato prevalentemente dai paesi con saldo attivo della bilancia dei pagamenti, al quale ricorrerebbero i paesi con bilancia in passivo, e l'avvio di una politica regionale a livello europeo sembrano assolutamente inadeguati per la esiguità delle risorse, e votati al fallimento: infatti, ad esempio, se i governi dei paesi più ricchi decidessero di finanziare lo sviluppo delle regioni arretrate della Comunità finirebbero quasi certamente col pagare questa politica in termini elettorali.

Di conseguenza, la creazione di un'autorità europea, espressione democratica della popolazione della Comunità sembra essere la premessa indispensabile per il reale avvio dell'UEM, almeno per due motivi: la necessità che, contemporaneamente a questa, si inizi il trasferimento di risorse agli Stati e alle regioni povere; la necessità di superare le monete nazionali e i vincoli delle bilance dei pagamenti che, nel contesto di crisi economiche, instabilità monetaria e divergenti tendenze economiche non solo ostacolano l'unione monetaria, ma minacciano l'integrazione fin qui raggiunta.

In sostanza, la creazione di una moneta europea (che renda rilevante solo la bilancia dei pagamenti globale della Comunità col resto del mondo — la quale è attiva —) deve essere concepita come il punto di partenza dell'UEM: l'unificazione delle politiche economiche potrà essere realizzata solo gradualmente (attraverso un processo lungo e caratterizzato da forti tensioni), che tuttavia potrà mettersi in moto solo se si realizzerà fin dall'inizio il salto qualitativo della creazione di una moneta europea.

L'urgenza di un progresso reale in questa direzione è indicata dal fatto che, in caso contrario, la Comunità corre il rischio di vedere andare in pezzi quanto finora è stato realizzato.

Il processo costituente dello Stato europeo

Di fronte a questa situazione i federalisti si chiedono se e come l'elezione del Parlamento europeo sia in grado di avviare un processo di unificazione politica europea che, trasferendo una serie di poteri sovrani dagli Stati nazionali ad organi sovranazionali europei, sia in grado di realizzare l'UEM e di costruire uno Stato europeo: la risposta a questo interrogativo viene definita « molto ardua » in quanto significa identificare « senso, carattere e direzione di un fatto storico che stiamo vivendo, e cioè la fase attuale dell'integrazione europea ».

Innanzitutto: quali sono le caratteristiche più probabili di un tale processo? Si tratta di un processo diverso e più lungo rispetto a quelli attraverso i quali è stata definita la forma costituzionale di Stati già esistenti; si tratta della creazione di uno Stato nuovo, il che, fra l'altro, implica la scelta fra opzioni estremamente complesse. Sarebbe irrealistico pensare che i governi nazionali siano disposti a cedere di colpo tutti i poteri, cioè anche quelli relativi alla politica estera e alla difesa. È più facile invece che questa disponibilità esista per quanto riguarda i settori colpiti da una crisi profonda, come il settore economico-monetario, dal quale potrebbe partire la spinta ad un primo embrione di organizzazione statale europea munita di poteri indispensabili per riprendere, con maggiore efficacia, la tessitura dell'Unione e, successivamente e gradualmente, creare un apparato politico-amministrativo europeo da coordinarsi a quello dei vari Stati.

Per stabilire se l'elezione europea tende effettivamente ad avviare un processo costituente, non si tratta di vedere se l'elezione rende possibile la formazione di un'assemblea costituente nel senso tradizionale, bensì

di accertare se tende a mettere in moto un processo che, attraverso successivi atti costituenti, dovrebbe portare alla formazione graduale dello Stato europeo. In altre parole, una « costituente permanente », secondo la previsione di Brandt.

La costituente permanente

È in effetti prevedibile che l'elezione europea, anche se si tratta di eleggere un Parlamento con poteri assai limitati, metterà in moto un meccanismo che spingerà i partiti a svolgere un ruolo di stimolo in direzione del processo costituente.

Innanzitutto l'elezione europea attiva tre meccanismi concorrenziali tra i partiti: uno riguarda le candidature (è significativo che grandi personalità quali Brandt, Mitterrand, Kohl, Agnelli, abbiano annunciato la loro candidatura alle elezioni del '78); uno riguarda la trasformazione europea dei partiti (costituzione della Federazione dei partiti democratici e liberali della CEE, del partito popolare europeo, dell'Unione dei partiti socialisti); il terzo riguarda l'elaborazione di programmi europei da parte dei partiti. Sta emergendo la tendenza al raggruppamento di partiti ideologicamente affini sul piano europeo, con programmi comuni, nei quali i rispettivi punti di vista tendono ad amalgamarsi.

I programmi delle forze aventi una presenza più ampia e completa nella Comunità (socialisti, democristiani e liberal-democratici) dovranno confrontarsi sui temi fondamentali della ripresa dell'UEM, e quindi, della creazione di un esecutivo europeo dotato dei poteri necessari a tale compito, che è al tempo stesso condizione essenziale sia per evitare la dissoluzione della Comunità, sia per promuoverne lo sviluppo.

Il problema quindi, fin dalla prima elezione, va visto in una prospettiva più ampia: i partiti sono così obbligati, nel loro stesso interesse, ad avere un programma efficace. Occorrono chiare scelte sui poteri sopranazionali necessari alla ripresa dell'UEM e per dar vita ad un esecutivo efficace. Si tratta quindi per i partiti di passare, da un'adesione generica e poco impegnativa all'« idea » dell'unificazione europea, ad una ben più seria volontà politica favorevole all'avvio di un processo costituente europeo.

All'impegno a determinare e a controllare la legislazione e l'amministrazione degli Stati dovrà aggiungersi quello molto più complesso di creare un nuovo potere democratico europeo. Del resto, i Governi hanno rivelato in questi ultimi tempi una notevole consapevolezza del fatto che,

per uscire dalla crisi economica della Comunità, connessa al fallimento dell'UEM, occorre un salto di qualità, e sono giunti alla decisione di indire l'elezione europea del '78. La loro azione è stata anzi più concreta di quella dei partiti, la quale è maggiormente condizionata dai fattori nazionali della lotta politica e sociale. Sempre più appare chiaro da una parte, la dimensione sovranazionale dei maggiori problemi politici ed economici; dall'altra, la necessità di superare la contraddizione fra tale dimensione dei problemi e la dimensione nazionale dei centri di decisione.

Questa contraddizione è percepita meglio dai governi che devono occuparsi dei problemi immediati e concreti, che dai partiti, i quali hanno il potere di prendere le decisioni sulla direzione dei processi politici; ma finché questi restano incanalati e circoscritti nel quadro nazionale non riescono a prendere chiara coscienza della vera situazione dell'integrazione europea, la quale d'altro canto condiziona la stessa possibilità di svolgere un'efficace azione politica all'interno del quadro nazionale.

Si tratta, in pratica, di un processo a catena: i governi hanno identificato gli obiettivi da perseguire, ma perché sia possibile raggiungerli, devono essere sorretti e stimolati dal dibattito politico-culturale e da una più efficace volontà europea dei partiti la quale, a sua volta, si rafforzerà con la formazione di « partiti europei », favorita dal contesto elettorale europeo.

Un sistema europeo di partiti

Se si prendono in esame le linee prevedibili di sviluppo di un sistema europeo di partiti, si può formulare l'ipotesi che la formazione di un sistema europeo di partiti tenderà, da una parte, a riprodurre sul piano europeo divisioni e conflitti esistenti sul terreno nazionale, ma che essa costituirà al tempo stesso un elemento decisivo del rafforzamento della coesione della Comunità. Un sistema europeo di partiti tenderà a svolgere due funzioni principali: da una parte tenderà ad organizzare il consenso dell'opinione pubblica e ad aggregare interessi economici e sociali sul piano europeo, e quindi ad affrontare i grandi problemi della politica europea; dall'altra tenderà a trasformarsi in un meccanismo di decisione operante sul piano europeo.

In questo senso si sono già messi in moto meccanismi concorrenziali fra partiti, analoghi a quelli che si manifestano all'interno dei singoli Stati, e che prevedibilmente, porteranno i partiti stessi a crearsi il sup-

porto istituzionale — in primo luogo il rafforzamento dell'esecutivo — necessario a rendere efficace il processo di formazione delle decisioni politiche e la loro esecuzione sul piano europeo.

Partiti europei e gruppi politici del Parlamento europeo

Dall'analisi della composizione dei sei gruppi politici presenti nel Parlamento europeo risulta, da una parte, una tendenza alla semplificazione degli schieramenti politici (confluenza nel medesimo gruppo di partiti separati sul piano nazionale: socialisti e socialdemocratici italiani nel gruppo socialista, i tre partiti cristiani olandesi e i due belgi nel gruppo democristiano, e così via); dall'altra il carattere europeo di tre soli schieramenti (socialista: presente in tutti e nove i Paesi membri; liberale: presente in otto Paesi; democristiano: in sette Paesi), mentre i gruppi comunista e dei democratici europei del progresso (gollista e apparentati) riuniscono parlamentari di tre soli Paesi, e quello conservatore è composto da parlamentari originari di due soli Paesi. Altri partiti, come il MSI, non raggiungono la forza necessaria, da soli o alleati con gruppi affini, a costituirsi in gruppo politico.

È quindi possibile individuare nettamente le tre tendenze fondamentali destinate ad affermarsi in futuro nel sistema europeo dei partiti, eredi delle tre principali correnti politiche dell'Europa contemporanea: popolare-moderata, liberale e socialista.

La distinzione fra popolari-moderati e liberali ha in gran parte perduto la sua radice sociale, ma l'inerzia delle istituzioni politiche permette ai partiti di ispirazione liberale di mantenere la loro autonomia e di collocarsi quasi dovunque in una posizione di centro.

Tuttavia, la competizione elettorale europea è in larga misura destinata a modificare se non capovolgere molte delle prospettive e delle opzioni che caratterizzano la lotta politica a livello nazionale.

Fattori che condizionano il successo dei partiti europei: gli schieramenti

Quali sono, in questo ordine di idee, i fattori che condizioneranno i partiti sul piano europeo?

Un primo fattore consiste nell'appartenenza di ciascun partito ad un forte schieramento esteso alla maggior parte dei Paesi della Comunità. Solo socialisti, liberal-democratici e popolari (democristiani) possiedono

questi requisiti. Lo schieramento comunista, pur essendo esteso a quasi tutti i Paesi, ha un peso rilevante solo in Italia ed in Francia. Per quanto riguarda la formula dell'eurocomunismo, tutto induce a credere che essa potrà portare ad una convergenza con le forze socialiste più che ad una organizzazione autonoma sul piano europeo. Il perseguimento di un simile obiettivo sembra da escludersi, in primo luogo, per le divergenze fra PCI e PCF sull'elezione diretta del Parlamento europeo (definita da Marchais « un crimine contro la Francia ed il suo popolo »), inoltre per l'opposizione sia all'elezione diretta che all'unificazione europea da parte dell'URSS che, malgrado l'indebolimento del PCUS in seno al movimento comunista internazionale, è ancora in grado di condizionare i partiti comunisti occidentali.

Per quanto riguarda invece la componente conservatrice, la sua sola prospettiva sta nella convergenza con la componente democristiana, con la quale è accomunata da alcune opzioni di fondo, come l'europesismo e l'impostazione politica di carattere moderato. Infine, nel gruppo dei democratici europei del progresso sono confluite le forze di destra, attestate in difesa della sovranità nazionale. È quindi da escludere che possano costituire un partito europeo.

Atteggiamenti e programmi dei partiti europei: candidature e strutture

Un secondo fattore che condizionerà il successo dei partiti sul piano europeo, è rappresentato dalla capacità di ciascun partito di offrire chiare scelte programmatiche, che si dimostrino capaci di influenzare la vita politica europea e di dare una risposta ai problemi non risolvibili sul piano nazionale. Tali capacità, da una parte sono destinate a condizionare le prospettive elettorali di ciascun partito, dall'altra sono a loro volta condizionate dalle caratteristiche e dagli atteggiamenti delle diverse componenti nazionali degli schieramenti europei.

L'elaborazione di programmi europei dovrà superare divergenze talvolta profonde.

All'interno dell'Unione dei partiti socialisti, si rileva una divergenza fra socialdemocrazia nordica e socialisti « latini » riguardo all'atteggiamento con i partiti comunisti, nonché l'ostilità laburista verso l'elezione europea; nel Partito popolare europeo, il contrasto fra la qualificazione moderata-conservatrice dei democristiani tedeschi (e, in generale, la loro opposizione alle forze di sinistra), e le aperture dei democristiani italiani, spinti sia dal loro tradizionale interclassismo, sia dalle circostanze, a

ricercare convergenze a sinistra e a darsi un volto « popolare »; analogo spartiacque nella Federazione liberal-democratica, le cui componenti tedesche (liberali) e italiane (repubblicani) non escludono alleanze con i socialisti, mentre i repubblicani indipendenti francesi sono su posizioni più conservatrici.

Un terzo fattore dal quale dipenderà la fortuna dei partiti nel confronto elettorale europeo, consisterà nella capacità di proporre agli elettori la candidatura di grandi *leaders* di prestigio internazionale (mentre finora al Parlamento europeo venivano destinate figure di secondo piano), candidature che rappresenterebbero anche la garanzia più sicura del fatto che il Parlamento europeo diventerà la sede di importanti scelte politiche.

Tra le candidature più importanti, accanto a quelle di Mitterrand, Kohl, Agnelli, Petrilli e Tindemans, deve essere sottolineata come particolarmente rilevante quella di Brandt la quale è stata accompagnata dall'affermazione che solo un governo europeo potrebbe portare a compimento la Ostpolitik iniziata, ma non realizzata sul piano nazionale.

Quanto alla struttura delle confederazioni europee di partiti, esse non sono organizzazioni di individui, come i partiti nazionali che le compongono, ma raggruppamenti di partiti sul modello delle internazionali. Tuttavia anche in futuro esse non sono destinate a svilupparsi nel senso dei partiti accentrati, che sono tipici dello Stato nazionale, ma è prevedibile che tenderanno a trasformarsi in partiti federali, che manterranno una larga autonomia dalle sezioni nazionali.

Dibattito costituzionale e convergenza tra i partiti

Ma la caratterizzazione di fondo del contesto politico dell'elezione europea sarà rappresentata dal fatto che si tratterà di eleggere i membri di un « Parlamento senza Stato », il che esigerà che la campagna elettorale affronti temi di carattere « costituzionale ». Il nodo principale sarà rappresentato dal problema dell'indipendenza nazionale e da quello del trasferimento dei poteri sul piano europeo. È quindi prevedibile che la linea di divisione principale passi fra le forze favorevoli all'attribuzione al Parlamento europeo di un ruolo costituente ed al trasferimento di poteri (la questione cruciale della sovranità monetaria), e i difensori delle sovranità nazionali, favorevoli invece al mantenimento degli attuali poteri della Comunità.

È prevedibile che questi ultimi otterranno scarsi consensi, anche per la loro eterogeneità (si trovano su posizioni analoghe i gollisti, il PCF e le sinistre rivoluzionarie), e avranno scarse possibilità di arrestare il processo costituente.

D'altra parte, la definizione delle istituzioni europee e dei loro poteri, e della politica fondamentale dell'Europa, sono questioni rispetto alle quali i fattori di convergenza fra i partiti europeistici tenderanno a prevalere sui fattori di conflitto.

È quindi prevedibile che la maggioranza, che si formerà nel Parlamento europeo eletto, raggrupperà le principali forze europeistiche.

Per quanto riguarda la collocazione europea dei vari partiti, l'Unione dei partiti socialisti (che raggruppa socialisti e socialdemocratici) è destinata a diventare la formazione politica più forte della sinistra, il nucleo attorno al quale sarà possibile avviare un processo di unificazione di tutta la sinistra; e ciò anche in vista dell'evoluzione in corso nei partiti comunisti, del distacco di questi da Mosca, nonché della prospettiva di fondo di un governo europeo autonomo tanto dagli USA quanto dall'URSS.

Il partito liberal-democratico tenderà ad occupare il centro dello schieramento politico, nella misura in cui riuscirà a far convergere su una piattaforma unitaria le tendenze di centro-destra e centro-sinistra (liberali, repubblicani, democratici, radicali). Di conseguenza, sulla destra sarà sospinto il partito popolare europeo, malgrado la presenza della corrente cristiano-sociale, che tuttavia in questa fase costituirà un ostacolo alla creazione di legami con i conservatori, che rimarranno isolati, e con i gollisti, i quali a loro volta saranno emarginati a causa della loro posizione nazionalista, mentre l'estrema destra sarà sconfitta e resa inoffensiva.

Nella fase costituente le forze principali tenderanno a gravitare verso il centro: nell'Unione dei partiti socialisti prevarranno le tendenze moderate delle socialdemocrazie nord-europee, mentre nel partito popolare avranno un certo peso le correnti cristiano-sociali. Sarebbe però riduttivo identificare il problema dell'unione politica e sociale dell'Europa nella scelta fra un'Europa liberale, socialista o democristiana: punto di vista inadeguato a comprendere i mutamenti qualitativi della situazione politica che saranno determinati dal processo di formazione di un nuovo Stato in un'area coperta da più Stati.

Dalla prima alla seconda elezione europea

I problemi che i vari partiti dovranno affrontare in vista della *seconda elezione europea*, e gli atteggiamenti che essi assumeranno non sono uno « scenario » del tutto ipotetico: tale prospettiva ha una sua attualità fin da ora in quanto, fin dalla campagna elettorale per la prima elezione, i partiti dovranno spiegare nelle grandi linee quale atteggiamento assumeranno nel Parlamento europeo. Ed è proprio da questi atteggiamenti che si potranno sviluppare le ulteriori ipotesi circa l'influenza che l'elezione avrà sul sistema dei partiti nella Comunità.

Se i socialisti riusciranno a formare una coalizione stabile con i comunisti, a votazione maggioritaria, i democristiani saranno spinti a compiere con maggiore nettezza una scelta moderata. La sinistra moderata, presente nei partiti permanenti di governo a carattere interclassista (ad es. DC e RPR), potrà essere attratta nell'orbita socialista. Di conseguenza, il Partito liberal-democratico tenderà a consolidare la sua collocazione al centro del sistema europeo dei partiti.

Si profilerebbe così un sistema a tre partiti, simile a quello inglese o tedesco, che permetterà l'alternanza dei partiti, o delle coalizioni dei partiti al governo, una volta che si sarà esaurita la fase costituente della Federazione europea.

Inefficienza del sistema italiano dei partiti

Individuate nelle grandi linee le prospettive di sviluppo di un sistema europeo dei partiti, è possibile studiare l'influenza che l'elezione europea eserciterà prevedibilmente sul sistema italiano dei partiti.

La tesi di fondo è che l'elezione europea e il connesso processo costituente aprono la possibilità di un effettivo superamento delle cause fondamentali di inefficienza del nostro sistema partitico. Quali sono le caratteristiche salienti di tale inefficienza?

Innanzitutto l'impossibilità di formare governi stabili ed efficienti; la mancata attuazione di politiche economiche e di riforma capaci di orientare il grande sviluppo economico e produttivo degli anni '50, finalizzandolo al superamento degli squilibri economico-sociali e territoriali del Paese; la mancata modernizzazione dello sclerotico apparato statale, ecc. Proprio questo sviluppo contraddittorio sta alla radice della crisi profonda in cui il Paese si trova da anni, emarginato dalla Comunità e con il sistema democratico in pericolo.

Quanto alle cause che hanno reso il nostro sistema incapace di reagire positivamente in termini di politica riformatrice, hanno rilevanza preminente due fattori. Il primo, sul quale pochissimi studiosi e commentatori politici richiamano l'attenzione, è costituito dalla contraddizione fra la dimensione sovranazionale dei problemi di fondo, che i governi italiani hanno dovuto e devono affrontare nell'arco di questo dopoguerra, e la dimensione nazionale degli strumenti politici con cui sono stati e sono tuttora affrontati. Il secondo, che invece è stato oggetto di un dibattito più ampio, ma tuttavia carente sul piano esplicativo, è costituito da un difetto di struttura del nostro sistema politico, e cioè dal fatto che esso è caratterizzato dal fenomeno del « partito permanente di governo ».

Dimensione sovranazionale dei problemi italiani

L'integrazione europea ha reso possibile, in tutti i Paesi membri, il superamento delle dimensioni nazionali delle varie economie, il raggiungimento di dimensioni di produzione di scala continentale, riducendo sensibilmente il divario tra lo sviluppo economico europeo e quello americano.

Nello stesso tempo, l'integrazione europea costituisce una delle radici fondamentali delle distorsioni dello sviluppo italiano e della nostra incapacità di correggerle. Il rinvio dell'unificazione politica ha cioè impedito che nascessero in Europa strutture politiche adeguate ad un moderno ed equilibrato sviluppo industriale. Per dirla in altre parole, mentre l'apertura dei mercati ha reso possibile allo sviluppo economico di assumere dimensioni europee (e per taluni aspetti mondiali), gli strumenti di politica economica diretti a controllare tale sviluppo hanno conservato dimensioni nazionali, col risultato di una sostanziale inefficienza, specie a livello di programmazione. D'altra parte, l'integrazione europea non è stata ancora in grado di dar vita ad una programmazione a livello europeo, capace di superare i limiti oggettivi delle istituzioni nazionali e di sottoporre al controllo degli Europei lo sviluppo dell'economia europea, con conseguenze incomparabilmente più gravi per l'Italia, data la particolare fragilità della sua struttura economica e la preesistente inadeguatezza del suo apparato politico-amministrativo.

Le caratteristiche specifiche dell'esperienza italiana negli anni '50 e '60 sono le seguenti: progressivo dualismo della struttura produttiva; permanere dello squilibrio territoriale di fondo fra Nord e Sud; distorsione

dei consumi. Quale il nesso fra queste caratteristiche ed il processo « anarchico » di integrazione europea?

La scelta di mercato aperto ha costretto l'Italia a sviluppare i settori a più elevata produttività, competitività e tecnologia, per realizzare un'economia largamente fondata sull'esportazione. Restano alla retroguardia i settori arretrati, che producevano per il mercato interno (agricoltura, industria tessile e alimentare, costruzioni, distribuzione commerciale) con metodologie e tecnologie arretrate, scarsa produttività, scarso stimolo all'efficienza, scarse dotazioni di capitale e scarsa qualificazione professionale. La medesima scelta di mercato, determinando o almeno accentuando il carattere dualistico dell'economia, ha cristallizzato anche il dualismo territoriale. In questo quadro, il Mezzogiorno era chiamato a fornire manodopera, mentre gli interventi compatibili con gli obiettivi generali dell'economia si limitavano ad una politica di opere pubbliche, incapaci di innescare un autentico meccanismo di sviluppo.

Il dualismo economico si ripercuoteva anche a livello di politica salariale e quindi di distribuzione dei redditi nonché, paradossalmente, sul sistema dei prezzi: grazie alla crescente produttività e spinte dalla concorrenza internazionale, le industrie più dinamiche potevano mantenere stabili i prezzi, mentre i settori più arretrati, al riparo dalla concorrenza, trasferivano sui prezzi gli aumenti dei costi non assorbiti da aumenti di produttività: col risultato che diminuivano relativamente proprio i prezzi delle industrie più avanzate, con una tendenza ad incrementare il proprio peso nella struttura dei consumi. Quindi, la partecipazione dell'Italia all'Unione doganale europea, se ha consentito un boom economico, ha accentuato le distorsioni produttive e territoriali, con gravi ripercussioni sociali.

La situazione all'inizio degli anni '60 si presenta così: livelli sempre più elevati di distorsione dello sviluppo e più esasperate contraddizioni fra il crescente e diffuso benessere e l'incapacità della società italiana ad affrontare le riforme. In questo contesto, l'esperimento del centro-sinistra nasce come espressione di volontà di affrontare questi problemi, ma il suo fallimento non può essere imputato semplicemente a circostanze fortuite o a « pochezza della nostra classe politica »; occorre metterlo in relazione anche alle caratteristiche strutturali del processo di integrazione europea.

L'esperienza del centro-sinistra è stata caratterizzata da una sostenuta espansione della spesa pubblica e dall'incremento dei livelli salariali, fenomeni che a loro volta generavano spinte inflazionistiche da eccesso

di domanda, con la conseguenza di un deficit della bilancia dei pagamenti: anch'essa diretta conseguenza dell'apertura dell'economia italiana verso l'Europa e il resto del mondo. In pratica, dal 1963 l'Italia segue una politica di « stop and go » che, nell'alternanza di interventi deflattivi con spinte espansive (accompagnate da aumenti del deficit della bilancia dei pagamenti) ha frenato ogni tentativo di espansione economica stabile.

I problemi sono stati acuiti dall'incessante fuga dei capitali all'estero, a partire dal 1963: fenomeno che, a parte le motivazioni immediate, è tipico delle regioni sottosviluppate appartenenti ad un'area economica integrata (lo stesso Mezzogiorno è stato, storicamente, un esportatore di capitali che nel Nord trovavano utilizzi più remunerativi). In linea generale, l'esportazione di capitali è compatibile con l'equilibrio dei conti con l'estero, solo se è bilanciata da un surplus corrispondente della bilancia commerciale; ora, il nostro Paese, benché a livello di sviluppo inferiore rispetto ad altri paesi più industrializzati, deve alimentare un deflusso di risorse reali verso l'estero per neutralizzare gli effetti dell'esportazione di capitali.

I provvedimenti presi dalle autorità italiane per bloccare la fuga di capitali potevano essere di ostacolo agli scambi a livello europeo, tuttavia il deflusso è continuato, in quanto in una struttura economica integrata quale la CEE, la logica di mercato tende ad approfondire il divario fra regioni ricche e regioni povere, tendenza che solo una politica regionale può eliminare.

In conclusione, le insufficienze del processo di integrazione europea sono state un fattore fondamentale della mancata attuazione delle riforme e della programmazione in Italia.

Il « partito permanente di governo »

Ma, alla radice della mancata realizzazione delle riforme, vi è anche un fattore di natura interna. Si tratta dei limiti strutturali del sistema italiano dei partiti, il cui dato di fondo è rappresentato dal fenomeno del « partito permanente di governo ».

In sostanza, dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la DC è stata sempre il perno insostituibile delle coalizioni che si sono succedute al governo, occupando in permanenza, oltre al posto di capo del governo, i ministeri-chiave. D'altra parte la sinistra è sempre stata divisa fra le due componenti: la comunista, relegata in permanenza all'oppo-

sizione; l'altra (socialista, socialdemocratica e laica) è sempre stata disponibile all'alleanza con la DC, il che le ha impedito di costituire un forte schieramento unitario di opposizione.

Questa caratteristica è stata un dato costante dell'esperienza storica dello Stato italiano dall'Unità in poi, che ha visto, da una parte, un partito permanente di governo, dall'altra una sinistra divisa in due parti, una sostanzialmente eversiva, rivoluzionaria, che si opponeva non solo al governo, ma al regime; l'altra, fedele non solo allo Stato ma allo stesso partito permanente di governo.

Alla base di tale divisione c'è il carattere dualistico della struttura economico-sociale e territoriale del Paese diviso tra Nord e Sud, tra la parte entrata nel processo di industrializzazione e la parte che ne è rimasta fuori. Frattura che si sovrappone e complica quella esistente negli altri paesi fra borghesia e proletariato, nei quali questa divisione sociale si è attenuata progressivamente fino a trasformare le opposizioni di regime in opposizioni di governo.

In sostanza, da una parte la frattura economico-territoriale esistente nel Paese tende a consolidare e cristallizzare la frattura sociale, su cui si basano le alternative di regime, dall'altra, anche nella parte del Paese sviluppata, essa rappresenta un ostacolo all'unificazione sociale. Il ruolo dell'opposizione di sinistra è stato assunto all'indomani dell'Unità dalla democrazia radicale mazziniana che, rimasta estranea alla fondazione del Regno, è rimasta un elemento estraneo al sistema, una forza rivoluzionaria. In seguito, questa posizione fu ereditata dal primo socialismo anarcoide, poi dal movimento socialista, infine dal partito comunista che è diventato la forma stabile delle opposizioni di regime (di sinistra) nei Paesi occidentali.

Specularmente opposto, il fenomeno del partito permanente di governo, ruolo che in questo dopoguerra è stato svolto dalla DC. La situazione va quindi inquadrata nella continuità storica del sistema politico italiano. Vi è però una differenza importante rispetto alle fasi precedenti. La fine della seconda guerra mondiale ha segnato la fine della preponderanza del sistema europeo degli Stati sul mondo e la formazione di un nuovo equilibrio mondiale di carattere bipolare, implicante la spartizione del mondo, e dell'Europa in particolare, in due zone di influenza; il che toglieva all'Italia il rango di potenza internazionale. La frattura fra partito permanente di governo e partito permanente di opposizione, è stata cioè consolidata dal loro collegamento organico alle due superpotenze mondiali (USA e URSS), protagoniste dell'equilibrio bipolare. Questo dato spiega la grande forza inerziale della frattura e della con-

nessa divisione delle sinistre, che persiste anche dopo la fine della guerra fredda.

È facile capire come tale situazione (in cui la frattura economico-sociale-politica offre al potere politico una base sociale troppo esigua, e in cui le crisi rischiano sempre di coinvolgere non solo il governo, ma il regime) abbia pesato negativamente sulle possibilità di attuare una politica di riforme e di programmazione.

In effetti nel sistema politico italiano, i mutamenti di governo avvengono per cooptazione attraverso un allargamento della mezzadria di potere e non attraverso un'alternanza di partiti al governo. I soli veri mutamenti si identificano con i cambiamenti del partito unico di governo cioè con i cambiamenti di regime che hanno fatto evolvere lo Stato italiano dalla monarchia costituzionale al trasformismo di Giolitti, al fascismo, al regime democristiano. E questi mutamenti avvengono quando il ciclo del partito unico è esaurito, quando non vi è più nulla da cooptare e rosicchiare. Pur potendo disporre di un potere fortemente centralizzato, il partito di governo è impotente di fronte alla sua base sociale, a causa dell'eterogeneità di quest'ultima, ed è costretto ad accontentare un po' tutte le forze che lo sostengono. Questo spiega il « possibilismo », fenomeno tipico di una società sostanzialmente anarchica di fronte al potere politico e che controlla il potere politico più di quanto non ne sia controllata. Per contro, tale potere è estremamente autoritario e violento nei confronti degli « esclusi »: uno Stato diviso in due, che non riesce ad eliminare o attenuare le profonde fratture territoriali e sociali che lo caratterizzano, che mantiene intatte tutte le situazioni sociali che generano le alternative di regime, non può pretendere un lealismo spontaneo dai suoi cittadini, ed è quindi costretto a strapparli con la forza.

In questo quadro va collocato il fallimento del centro-sinistra, della programmazione, delle riforme e la « degenerazione trasformistica » dell'apertura a sinistra, che ha coinvolto anche i socialisti. Tuttavia riconoscere l'importanza fondamentale di una sinistra unita e forte ai fini di una politica di riforme non significa disconoscere il ruolo che le forze di destra costituzionale possono avere nell'equilibrio democratico del Paese; queste, spinte da una forte sinistra, capace di realizzare un'alternativa di governo, possono svolgere anch'esse — come in Inghilterra — un ruolo riformatore e di consolidamento delle riforme fatte dalla sinistra.

L'evoluzione del PCI

Elementi decisivi di novità sono stati introdotti nella situazione italiana dall'evoluzione che il PCI ha compiuto dopo il superamento della guerra fredda e, soprattutto, dopo la crisi cecoslovacca.

Il PCI ha innanzitutto precisato in modo sempre più netto che il proprio modello di transizione al socialismo è indissolubilmente legato alla democrazia; ed ha riconosciuto una serie di principi: laicità dello Stato; gioco democratico e pluralità dei partiti; autonomia del sindacato; libertà di culto, delle attività culturali e scientifiche; pianificazione che tenga conto della coesistenza e complementarietà di varie forme e centri di iniziativa e di gestione; atteggiamento favorevole all'integrazione e all'unità di un'Europa « né antiamericana, né antisovietica »; appartenenza alla NATO, ecc.

Svolta tattica o strategica? Alla base dell'evoluzione del PCI vi sono alcuni dati oggettivi: da una parte, l'enorme trasformazione del Paese la cui struttura da prevalentemente agricola è diventata prevalentemente industriale, il che ha profondamente mutato l'arretrata situazione economico-sociale italiana, rendendo impensabile un riproporsi di esperienze analoghe a quelle dei paesi dell'Est europeo; dall'altra, il decisivo indebolimento del movimento comunista internazionale, che ha scosso la *leadership* del PCUS, consentendo al PCI di definire una propria linea politica autonoma e adeguata allo stato di sviluppo della società italiana. Ancora, il PCI ha dovuto prendere atto che una strategia di riforme e di programmazione è inattuabile al di fuori di un quadro comunitario europeo e di una programmazione europea. Da tutti questi fattori si può ricavare la conseguenza che l'evoluzione del PCI corrisponde a un reale mutamento di strategia e non a considerazioni puramente tattiche, anche se non ci si può nascondere il sussistere di ostacoli e ritardi in questo processo. Esistono cioè ancora delle « servitù » nei confronti del PCUS dovute, in parte al forte richiamo emotivo tuttora vivo presso vasti strati dell'elettorato operaio comunista, in parte ai delicati equilibri di potere che un distacco totale creerebbe, servitù che sono di ostacolo ad una convergenza con le altre forze di sinistra ed al superamento della frattura con la DC. Anche a questi legami possono farsi risalire le difficoltà che i *partners* europei (in particolare la RFT) e gli USA hanno, ad accettare la partecipazione a pieno diritto del PCI al governo.

Questa situazione continua a condizionare negativamente l'evoluzione della situazione politica italiana, in connessione con la persistenza del-

l'equilibrio mondiale bipolare. Situazione che, a sua volta, spiega la difficoltà del PCI a svincolarsi pienamente dall'URSS, anche perché l'attuale debolezza e divisione dell'Europa continua a significare, in definitiva, subordinazione agli USA.

In sostanza da una parte, non è più possibile continuare a trattare il PCI come un partito di opposizione di regime, e in effetti, sia la sinistra non comunista sia la DC sono giunte a riconoscere l'indispensabilità dell'apporto del PCI alla soluzione della crisi italiana; dall'altra, la DC non è ancora disposta ad accettare la partecipazione del PCI a pieno titolo ad un governo di emergenza composto da tutte le forze costituzionali. Si tratta di vedere in che misura e in quali termini l'elezione europea può esercitare una influenza in questa situazione, facendo cioè maturare le condizioni di una piena partecipazione del PCI alla vita politica italiana.

Superamento della crisi italiana nel processo costituente europeo

Prima di passare ad esaminare i modi in cui la crisi italiana può essere superata nell'ambito del processo costituente dello Stato federale europeo, ci si può domandare che cosa potrebbe accadere se si verificasse l'ipotesi, ancora aperta, della disgregazione della Comunità.

Se questo dovesse accadere, ed il protezionismo dovesse continuare, il Paese più debole — l'Italia — dove l'inflazione rischia di diventare incontrollabile, potrebbe staccarsi dalla Comunità. Si chiuderebbe così la prospettiva dell'adesione di Grecia, Portogallo, Spagna e di altri Paesi arretrati. L'Europa si dividerebbe in due aree, una sviluppata ed una sottosviluppata, che procederebbero secondo la formula di Tindemans « a due velocità », e svanirebbe, di conseguenza, la prospettiva di unificarle. Così l'Italia sarebbe condannata a cadere nel sottosviluppo e si aprirebbe la strada a soluzioni politiche di tipo autoritario.

Inversamente la crisi italiana può trovare una soluzione nel quadro europeo perché, nella prospettiva aperta dell'elezione europea, la Comunità disporrebbe della forza per governare l'economia europea, per arrestare il processo di disgregazione del Mercato comune, il ritorno al protezionismo e all'autarchia, ed evitare quindi il distacco dell'Italia dalla Comunità, affrontando invece distorsioni e squilibri creati dall'integrazione europea.

Per esempio, con il rilancio dell'UEM e la creazione di una moneta europea, il deficit della bilancia dei pagamenti italiana verrebbe automa-

ticamente compensato con il surplus della bilancia dei pagamenti di altri Stati « attivi » come la Germania Federale, così come avviene tra Regioni di uno stesso Paese. Con l'unificazione monetaria, scomparirebbe la causa principale di instabilità dell'economia europea cioè la fluttuazione tra le monete nazionali, che impone a ciascuno Stato la difesa della propria moneta e il mantenimento dell'equilibrio della propria bilancia dei pagamenti, dal momento che questi problemi riguarderebbero il governo europeo nei suoi rapporti con il resto del mondo. Inoltre, lo sbocco europeo della crisi eliminerebbe progressivamente i condizionamenti internazionali che determinano la subordinazione delle forze politiche e sociali italiane a centri di potere politici ed economici internazionali (superpotenze e società multinazionali), cesserebbe l'egemonia del dollaro e, successivamente, col consolidarsi del potere politico europeo, si delineerebbe un equilibrio mondiale policentrico, comprendente la Cina, più pacifico, aperto e flessibile di quello attuale. Nel tempo stesso i Paesi più deboli, come l'Italia, dovendo finanziare le proprie spese unicamente con lo strumento fiscale, dovrebbero limitare drasticamente la spesa pubblica, che è uno dei fattori principali della spirale inflazionistica.

Tuttavia, la partecipazione all'Unione monetaria sarà accettabile per Paesi come l'Italia, a condizione che le autorità europee avviino la programmazione economica, vale a dire interventi capaci di correggere distorsioni e squilibri prodotti dallo sviluppo anarchico dell'economia europea, attraverso il trasferimento di risorse dalle regioni ricche alle regioni povere, per esempio, dalla Renania al nostro Mezzogiorno. E ciò sarebbe verosimile, in quanto i partiti dovranno cercare consensi in tutta la Comunità e non solo nei singoli Paesi. Gli aiuti dei Paesi forti a quelli deboli perderebbero il carattere di sostegno a fondo perduto, per diventare interventi del « governo centrale » per lo sviluppo delle zone arretrate dello stesso Stato, e potrebbe avviarsi un piano europeo di ristrutturazione industriale.

Elezione europea e governo di emergenza in Italia

Perché tutto ciò si realizzi, il problema fondamentale per l'Italia è di rimanere legata alla Comunità nel periodo che ci separa dall'elezione europea. Occorre pertanto una rigorosa politica economica, che riporti sotto controllo la spesa pubblica; riduca sprechi e parassitismi; avvii la moralizzazione della pubblica amministrazione e realizzi una maggiore

giustizia tributaria; riduca il disavanzo con l'estero, orientando diversamente lo sviluppo produttivo. Un compito di questa portata può essere realizzato solo con un governo stabile, sorretto da un vastissimo consenso e capace di mobilitare tutte le risorse del Paese.

I sei partiti dell'arco costituzionale sono favorevoli all'elezione europea ed al trasferimento di poteri a livello europeo. Con l'avvicinarsi dell'elezione, tende a profilarsi un quadro politico nuovo che, a breve termine, potrà contribuire alla formazione di un accordo programmatico tra i sei partiti e, a lungo termine, ad un profondo rinnovamento della realtà italiana. Si sono cioè ridotte le distanze fra questi partiti e — ciò che più conta — fra il PCI e gli altri partiti, anche per effetto dell'evoluzione verificatasi nel primo.

In questo quadro, occorre prendere atto dell'evoluzione avvenuta anche nella DC, dove ha prevalso la linea del confronto su quella dello scontro con il PCI, contemporaneamente ad una collocazione « più laica e popolare », che le consente di realizzare una convergenza con le forze di sinistra. L'adesione della DC al Partito popolare europeo è un ulteriore incentivo a confermare la laicità del partito ed il superamento dell'integralismo cattolico, evoluzione indispensabile per adattarsi ad una realtà europea caratterizzata da solide tradizioni protestanti e ormai del tutto secolarizzata.

Dall'insieme di questi fattori risulta il carattere determinante che il contesto elettorale europeo ha per la formazione di un nuovo equilibrio politico nel nostro Paese. Per quanto riguarda l'apporto diretto del PCI nella formazione di una maggioranza, l'analisi degli schieramenti europei mette in luce che i rapporti di forze fra comunisti e socialisti giocano a favore dei primi in Italia, ma si invertiranno sul piano europeo. Del resto l'atteggiamento costruttivo verso l'unificazione europea da parte dei comunisti italiani (a differenza di quelli francesi) indica che il PCI ha accettato questa prospettiva che, a medio o lungo termine, comporta la confluenza dell'eurocomunismo nell'alveo del socialismo europeo.

Le forze politiche intermedie possono, dal canto loro, sperare in un rilancio politico grazie al loro inserimento in due forti schieramenti europei, quello socialista e quello liberal-democratico. Infine, per quanto riguarda la DC, questa dovrà impegnarsi in un profondo processo di trasformazione. Infatti, la formula dell'unità politica dei cattolici — utilizzata nell'epoca della guerra fredda per realizzare una coalizione di forze moderate di destra e di sinistra — se in Italia è in crisi, non ha alcuna prospettiva neanche in Europa, date le caratteristiche delle altre componenti cristiane, che confluiscono nel Partito popolare europeo. La

collocazione europea, peraltro, può consentire alla DC di continuare a svolgere un ruolo politico di rilievo, anche se dovrà rinunciare a quello di partito permanente di governo.

In conclusione, solo se si riformerà un sistema europeo di partiti è pensabile il superamento della contrapposizione fra partito permanente di governo (DC) e partito permanente di opposizione (PCI), che ha paralizzato la vita politica italiana di questo dopoguerra. D'altro canto, l'inserimento dell'Italia nel processo di integrazione europea, se ha consentito al nostro Paese di progredire decisamente nel processo di industrializzazione, ha favorito anche un avvicinamento sia della DC sia del PCI ai modelli prevalenti negli altri Paesi europei: rispettivamente quello laico e quello socialista democratico, ed ha attenuato la dipendenza di entrambi i partiti dai rispettivi « Stati guida ». Le altre forze socialiste e liberal-democratiche solo nel quadro politico europeo possono sperare di rafforzarsi.

In altre parole, il sistema italiano di partiti ha già cominciato ad avvertire gli effetti positivi del processo di « europeizzazione », destinato ad accentuarsi ancora di più nel corso della formazione dello Stato europeo, e a portare ad una semplificazione degli schieramenti politici sui modelli europei, consentendo al nostro Paese quella dialettica di maggioranza e opposizione, linfa vitale della democrazia.

Se nell'Europa unita vi è la prospettiva di superare le contraddizioni e i limiti dello sviluppo economico del Paese, al di fuori di essa si rafforzerebbe inevitabilmente l'egemonia della DC e del PCI sugli altri partiti, che sarebbero condannati ad una fatale decadenza. Senza lo sbocco europeo della crisi italiana, l'incontro tra DC e PCI non sarebbe che la premessa di un'involuzione progressiva, che condannerebbe il nostro Paese ad oscillare tra soluzioni autoritarie sia di destra sia di sinistra.

Sintesi della relazione presentata da David Coombes, sul tema:

« PROBLEMI COLLEGATI ALL'ELEZIONE DIRETTA DEL PARLAMENTO EUROPEO »

La relazione del prof. Coombes si propone di dare un contributo al dibattito sull'influenza che l'elezione europea potrà avere sulla futura struttura istituzionale della Comunità europea, sugli sviluppi del processo di integrazione europea e sui sistemi politici ed istituzionali all'interno dei vari Stati.

Ruolo delle istituzioni parlamentari

Per quanto riguarda il primo punto, Coombes ritiene opportuno sottolineare che il significato dell'elezione è piuttosto limitato, come riforma istituzionale, sia perché il parlamento che ne risulterà non può essere visto nei termini del modello classico, sia perché questo, ormai, non corrisponde più a una realtà in nessun paese moderno, dove il ruolo delle istituzioni parlamentari è andato modificandosi.

La relazione propone quindi un esame su una serie di problemi specifici ed interrelati che il Parlamento europeo dovrebbe affrontare: obiettivi della Comunità e rapporti con gli Stati membri, reali possibilità e strumenti di azione e, in particolare, natura complessa della rappresentanza esistente oggi all'interno dei Paesi europei.

Coombes ricorda l'importanza che hanno assunto, negli Stati europei, i canali di azione al di fuori del Parlamento e le nuove forme di espressione della rappresentanza politica (partiti di massa, istituto del referendum) e della volontà popolare (mass media, gruppi di pressione, ecc.). A ciò corrisponde la necessità che i governi hanno di conoscere e rispondere alle domande che salgono dal basso (relative a disparate esigenze quali assistenza, occupazione, servizi pubblici, ecc.): il che avviene anche, se non soprattutto, al di fuori del Parlamento, attraverso i contatti con specifiche rappresentanze di interessi sociali, di classe, lingua, razza, religione, ovvero economici.

Lo stesso mercato, del resto, ha perso già gran parte della sua importanza come espressione della domanda e degli interessi economici, che hanno trovato le loro forme di rappresentanza e di comunicazione nei confronti dei governi. Altra novità emersa negli ultimi tempi sono le nuove forme di aggregazione e di rappresentanza legate all'unità geografica e regionale, essendosi rivelata insufficiente quella espressa tradizionalmente negli Stati nazionali.

Se i compiti di rappresentanza vengono oggi svolti in larga misura, anche se non prevalentemente, al di fuori delle istituzioni parlamentari, la relazione di Coombes sottolinea come le funzioni di queste hanno giocato un ruolo notevole in termini di vera e propria azione di governo, nella quale si può dire siano direttamente e fondamentalmente coinvolte. Per analizzare questo punto, il relatore tratteggia la genesi delle assemblee elettive dal momento in cui esse sono sorte negli Stati europei. Nata come momento conclusivo della lotta contro una precedente oligarchia dominante o una potenza straniera, una volta trasferito il potere (in modo — ricorda Coombes — mai completo e permanente), l'assemblea — o il suo gruppo dominante — è divenuta il nuovo potere. Queste caratteristiche di nascita hanno però lasciato una traccia di ambivalenza nel ruolo del Parlamento, visto da una parte come istituzione di opposizione al regime esistente, dall'altra come istituzione di governo dello stesso regime. Gli studi più recenti vedono come prevalente questo secondo ruolo, con la conseguenza che i poteri formali (legislativo, di controllo, ecc.) appaiono più simbolici che reali, mentre la vera funzione del Parlamento appare sempre più quella di « aggregazione del consenso ».

Da questa evoluzione e dalle nuove forme di rappresentanza extra-istituzionali ricordate più sopra, Coombes fa discendere un'altra considerazione: che cioè la domanda emergente dalla società, da una parte, tende più ad una partecipazione diretta, al di fuori delle rappresentanze istituzionali; dall'altra, che questa stessa domanda si pone più in termini di azione di governo, di politiche assistenziali, di ordine pubblico, che di rappresentanza. Il che impoverisce il ruolo del Parlamento come opposizione e ne esalta quello di governo.

Ma in realtà, qual è l'atteggiamento e quali le attese della società nei confronti delle istituzioni parlamentari? Coombes apre al riguardo una serie di interrogativi. Il calo di stima che investe non solo il Parlamento ma tutte le istituzioni pubbliche, deriva, ad esempio, dall'incapacità dei parlamentari nell'affrontare i problemi economici, o dal fatto che le istituzioni non sono rappresentative di interessi reali? In che

misura i cittadini vedono le assemblee come un mezzo di partecipazione al potere, come fonte di informazione, o come organi capaci di affrontare e risolvere problemi reali?

Altro interrogativo, secondo Coombes, riguarda il ruolo del Parlamento nei confronti del governo. Di fronte alla mole sempre più vasta e complessa dei compiti che rientrano nella sfera governativa, i tradizionali poteri parlamentari sono ancora adeguati alle attese della società ed alla necessità di efficienza dell'azione governativa? Per esempio, è opinione comune che il Parlamento dedichi troppo tempo alle formalità legislative e troppo poco alla discussione dei principi generali che sono alla base delle leggi, o alle conseguenze amministrative ed alla strumentazione dei provvedimenti adottati. In particolare, per quanto riguarda i provvedimenti di natura economica e budgetaria, gli aspetti formali e legalistici prevalgono spesso su ciò che realmente conta nella spesa pubblica, e cioè la programmazione dei progetti di spesa e la gestione di questi.

Altri problemi potrebbero essere posti sul Parlamento come fonte di reclutamento e formazione per il personale di governo, sui rapporti fra Parlamento e Pubblica Amministrazione, sul ruolo legislativo delle opposizioni, nonché sulla transizione fra un governo e l'altro.

La relazione di Coombes ricorda poi il ruolo dei vari gruppi ed organizzazioni economico-sociali che hanno acquistato importanza determinante nella vita economica e sociale della moderna società europea e che influiscono sul ruolo futuro delle istituzioni parlamentari, in quanto provocano decisioni politiche rilevanti al di fuori dei normali canali parlamentari. Si tratta cioè dei sindacati ed altre associazioni professionali e di categoria, con cui il governo tratta direttamente scavalcando il Parlamento; nonché delle varie forme di attività pubblica, imprese pubbliche e servizi, che godono di un'autonomia operativa considerevole sia rispetto al governo che al Parlamento, e che influenzano e gestiscono direttamente decisioni e politiche di importanza rilevante.

A questo riguardo — sottolinea Coombes — occorre esaminare l'ampiezza e le forme della « concertazione » fra parti sociali e governo; il ruolo di istituzioni rappresentative di interessi economici (come il Consiglio economico e sociale in Francia, ed organismi analoghi in altri Paesi); se e in che misura il Parlamento rappresenti anch'esso interessi aggregati e in che misura esso può essere incluso nei processi di concertazione. Al tempo stesso occorre tener presente la presenza e l'azione dei gruppi particolari sorti per la difesa di interessi particolari o per il decentramento del potere ad unità geografiche minori, sorti gli uni e gli

altri come reazione alla centralizzazione. Per quanto riguarda i primi (gruppi linguistici, religiosi, etnici o di altra natura), sono sorti perché la rappresentanza parlamentare si rivelava inadeguata e richiedono particolari strumenti istituzionali per la gestione dei loro interessi; le spinte regionali sono invece originate da squilibri economici o politici, spesso aggravati da ragioni storiche o etniche, e si giustificano sul piano amministrativo come tentativi di migliorare l'efficienza del governo. Le rappresentanze regionali possono spingere i parlamenti nazionali a trovare un adattamento alla realtà da esse rappresentata.

Le istituzioni parlamentari della Comunità europea

A livello comunitario sono presenti tutti i problemi dei parlamenti nazionali, accresciuti dal fatto che la Comunità non può in alcun modo, normativo o effettivo, essere considerata un organismo politico. In particolare, il Parlamento europeo non ha un governo cui far riferimento e in relazione al quale agire come opposizione o come organismo legiferante.

In effetti, compito delle istituzioni comunitarie sarà innanzitutto quello di creare misure di armonizzazione e di cooperazione tra i sistemi governativi di Paesi diversi. Il fatto che a questo scopo venga creato un insieme di leggi, direttamente applicabili, significa che la Comunità non è una pura e semplice organizzazione internazionale, ma non muta il fatto sostanziale che il problema corrente resta quello di trasferire alcuni poteri dagli Stati nazionali alla Comunità.

Un'ulteriore difficoltà è rappresentata dalla notevole limitazione degli obiettivi delle attuali leggi comunitarie, il che implica che la Comunità ha scarse possibilità di rispondere alle esigenze dei cittadini in termini di concreta efficienza, e questo limita la sua autorità in materia di ordine pubblico e di stabilità. In altre parole, il Parlamento europeo rappresenterà uno strumento assai poco valido sia per chi si propone di rovesciare un regime esistente, sia per chi voglia tenere in vita un regime attuale.

Conseguenze delle elezioni dirette del Parlamento europeo

In sostanza, Coombes versa parecchia acqua sul fuoco delle grandi speranze che i federalisti ripongono sulla portata e sugli effetti delle elezioni europee, ai fini della creazione di uno Stato federale e dello svi-

luppo di un sistema di partiti europei. Egli è convinto che le elezioni dirette non possano costituire una spinta per il trasferimento di una certa autorità politica a livello europeo. Le elezioni potranno costituire un elemento di notevole rilievo, ma certamente non appaiono un fattore dal quale possa scaturire maggiore autorità e potere per la Comunità.

I problemi della Comunità — secondo Coombes — continueranno quindi a rimanere inalterati anche dopo le elezioni europee. Sarà infatti ancora necessario convincere i governi degli Stati membri che il potere, in un numero crescente di settori, può essere esercitato con maggiore efficienza a livello europeo. Nello stesso tempo bisognerà individuare i mezzi appropriati per esercitare l'autorità europea e per mobilitare il consenso dei cittadini intorno ai temi europei.

Questi compiti si presentano in ogni caso ardui in quanto l'elettorato continuerà a rivolgersi ai governi nazionali più che a quello europeo, nella convinzione che l'autorità reale risiede nei Paesi anziché nella Comunità. D'altra parte, in un'ottica più generale, bisogna rendersi conto che, se le elezioni europee non daranno maggiori poteri al Parlamento europeo, ciò sarà dovuto non tanto alla volontà dei Parlamenti nazionali di mantenere intatti i loro poteri, quanto al fatto che il modello classico delle istituzioni parlamentari è già da tempo desueto.

In ogni caso, anche ammettendo che al Parlamento europeo vengano affidati alcuni poteri formali, rimane da stabilire contro chi, o per quali fini verrebbero esercitati, dal momento che non vi è un governo che faccia da polo di riferimento. Se si trattasse di rivolgere tali poteri contro i governi nazionali, il Parlamento europeo sarebbe l'« arena » sbagliata in quanto i governi non sarebbero responsabili — né potrebbero esserlo — nei confronti di tale istituzione.

Il problema fondamentale — sostiene Coombes — è quello del ruolo che si intende assegnare al Parlamento europeo: se si pensa ad una funzione di « tribuna », di critica e di controllo dell'esecutivo, allora non si vede una grande differenza rispetto alla situazione attuale; se invece davvero si intende trasferire dei poteri a livello comunitario ed avere un Parlamento che prenda decisioni politiche, bisogna aver chiaro che ciò è possibile solamente in presenza di un esecutivo con competenze sufficientemente vaste.

Il ruolo fondamentale, anche a livello europeo, continuerà ad essere quello esercitato dai partiti piuttosto che da nuove organizzazioni; ed anche per questo è improbabile che il ruolo del Parlamento europeo cambierà in modo sostanziale anche dopo le elezioni dirette. Secondo Coombes, almeno per queste prime elezioni, i partiti che si presenteranno

all'elettorato saranno sostanzialmente quelli esistenti a livello nazionale. È certamente possibile — anche se a Coombes non sembra che ciò possa verificarsi in modo così automatico come pensano i federalisti — che i partiti nazionali in gara per le elezioni europee si organizzino su base europea, con una piattaforma comune. Ma, perché ciò accada è necessario che, all'interno dei temi dell'organizzazione europea, sia possibile trovare un filone che si richiami all'ideologia dell'uno o dell'altro partito, il che non sembra essersi verificato.

In sostanza, le eventuali organizzazioni europee dei partiti e le loro possibili relazioni con l'esecutivo europeo, potranno anche assumere importanza, ma certamente non maggiore di quella che rivestono le relazioni tra governo europeo e governi degli Stati membri, o tra governo europeo e gruppi di interesse, autorità regionali e partiti politici a livello nazionale.

La conclusione di Coombes è, quindi, che anche dopo l'elezione, il problema principale delle istituzioni europee e dei loro rapporti con gli Stati membri, continuerà ad essere centrato sul come esercitare, a livello europeo, le funzioni di elaborazione legislativa, di iniziativa, di mediazione ed arbitrato.

IL DIBATTITO

Gli interventi che sono seguiti alla presentazione delle relazioni del professor Coombes e del Movimento Federalista hanno sollevato problemi che possono essere inquadrati in due filoni generali:

1) gli effetti indotti dalle elezioni dirette del 1978 sull'evoluzione dell'integrazione europea; i problemi istituzionali connessi; l'influenza dei diversi sistemi elettorali; il ruolo dei partiti ed i programmi elettorali europei. In altre parole, il rapporto fra elezioni e sviluppo della Comunità;

2) gli effetti delle elezioni sul sistema dei partiti italiani; la possibilità di soluzione della crisi italiana nel contesto democratico; il ruolo del Partito comunista a livello nazionale ed internazionale. In altre parole, il rapporto fra elezioni europee e situazione italiana.

Elezioni, processo di integrazione europea e problemi istituzionali

All'interno del primo filone il primo problema da esaminare, in ordine logico, si riallaccia all'affermazione federalista secondo cui le elezioni europee, con il loro semplice verificarsi, mettono in moto un processo integrativo, di carattere irreversibile, che coinvolge governi, partiti, popolazioni degli Stati membri ed istituzioni della Comunità. Sostanzialmente sintonizzato sulla stessa lunghezza d'onda appare l'intervento del professor Marcello Dell'Omodarme, del Servizio stampa del Parlamento europeo in Italia, secondo il quale le elezioni europee avvieranno un meccanismo che investirà inevitabilmente i partiti che saranno stimolati dalla prospettiva di aggregare il consenso di elettori di paesi diversi: ne sarebbe una prova il fatto che alcuni raggruppamenti di partiti stanno cercando di elaborare programmi politici unitari.

Maggior cautela in altri interventi. Il dott. Giancarlo Martini, dell'Associazione italiana dei Comuni d'Europa (AICCE), concorda sul fatto che

le elezioni rappresentano certamente un fattore dinamico, un processo innovativo, ma ciò non autorizza ad attendersi automaticamente certi risultati. Tuttavia, proprio per le implicazioni positive che contengono, le elezioni rappresentano una carta che bisogna cercare di giocare nel migliore dei modi. Il dr. Renato Mieli, segretario generale del Centro studi economico-sociali di Milano, ha sostenuto, dal canto suo, che non bastano certo le elezioni dirette a conferire al Parlamento europeo quel carattere di autorità e quel contenuto di potere decisionale di cui ora non dispone. Egli ritiene che questo non sia il meccanismo naturale delle cose né che gli elettori europei abbiano ancora una consapevolezza di tipo « nazionale », né desiderino averla. Oltre tutto — concordando con Coombes — Mieli osserva che le tendenze in atto vadano in direzione di una diminuzione anziché di un accrescimento dei poteri centralizzati. Si va verso la creazione di protagonisti alternativi, dei quali non abbiamo ancora una chiara visione.

Anche il dr. Arrigo Levi, direttore de « La Stampa », si è detto piuttosto perplesso all'ipotesi « ottimistica e un po' illuministica » dei meccanismi di sviluppo quasi automatici che, secondo la relazione dei federalisti, verrebbero avviati dalle elezioni europee. D'altra parte il discorso di Coombes forse è un po' troppo pessimistico e riduttivo sui possibili effetti delle elezioni. Giudicarle un fatto rivoluzionario — e qui Levi concorda con i federalisti — può giustificare un certo ottimismo, ma non deve portarci fuori strada quanto alla prospettiva delle conseguenze che le stesse elezioni possono aprire.

Il prof. Giuseppe Tamburrano, dell'Università di Catania, ha spostato il problema ad un livello diverso. Non è convincente la teoria secondo cui è sufficiente che si effettuino le elezioni e che si elegga un Parlamento europeo perché venga automaticamente innescato un processo di crescita dell'Europa, con un Parlamento che svolga funzioni di controllo e di decisione, ed un esecutivo dotato di poteri definiti e precisi. D'altra parte non si può neanche sostenere che queste elezioni passeranno senza lasciare traccia, perché è difficile coinvolgere in una consultazione diretta milioni di persone senza poi far seguire a ciò nulla di reale. Un processo si innescherà certamente: ma quale tipo di processo? Il processo dinamico che porta ad una crescente unità politica, secondo l'ipotesi dei federalisti; oppure solo un accrescimento di poteri dell'assemblea e dell'esecutivo, senza alcuna rispondenza ai problemi concreti, e quindi di tipo corporativo? Secondo Tamburrano, questo è il pericolo reale, che si risolverebbe in un privilegiare le istituzioni trascurando i processi politici: ora, non sono le istituzioni che inducono i processi

politici, ma è vero il contrario. In altre parole, non basta creare un'istituzione a livello europeo perché risultino risolti anche i problemi reali. Per questo motivo — sostiene Tamburrano — è necessario abbandonare un'ottica istituzionale ed apolitica, per coinvolgere invece nel processo creativo partiti, sindacati, movimenti rappresentativi. È per questo che i popoli europei considerano finora con un certo distacco la creazione di un potere europeo, in quanto lo concepiscono come qualcosa di astratto, privo di collegamenti con la soluzione dei loro problemi reali. Gérard Jacquet, membro del CC del Partito socialista francese, e già ministro della IV Repubblica, ha svolto un'analisi sull'ipotesi di Costituente europea che, secondo i federalisti, potrebbe essere svolta dal nuovo Parlamento europeo. Jacquet è giunto a conclusioni negative per una serie di considerazioni: innanzitutto, a suo avviso, le elezioni europee non saranno vere e proprie elezioni a suffragio universale, né potrebbe essere la sola Assemblea ad arrogarsi tale compito se mancherà l'accordo dei governi nazionali, che non sarebbe possibile scavalcare; inoltre una « Costituzione » non sarebbe realistica perché non vi è uno « Stato » preesistente; infine, perché processi di questo genere devono essere gradualisti. Piuttosto, come prima cosa, occorre dare un potere reale alle attuali istituzioni europee e renderle democratiche se vogliamo evitare rischi tecnocratici. In altre parole, secondo Jacquet, il Parlamento deve avere tutti i poteri budgetari, legislativi e di controllo sull'esecutivo. Questo, a sua volta, deve avere un'autorità, in modo che il Parlamento abbia un vero interlocutore, nei confronti del quale poter esprimere fiducia o sfiducia.

Sostanzialmente sulla stessa linea il prof. Bernard Barthalay, dell'Università di Lione, il quale ritiene che il Parlamento europeo può trasformarsi in centro decisionale o costituente, solo cambiando il trattato costitutivo della Comunità, attraverso un accordo fra governi che assuma il carattere di accordo internazionale. Comunque, per quanto riguarda i rapporti fra Parlamento ed esecutivo, Barthalay ritiene che le elezioni daranno certamente una maggiore legittimazione al primo, il che non potrà non avere influenza nei rapporti di questo con il secondo: nel senso cioè che il governo europeo non potrà ignorare l'opinione di un'istituzione rappresentativa della volontà dei cittadini. In parziale dissenso con la tesi della necessità di un accordo internazionale affinché il Parlamento europeo si arroghi determinati poteri, il prof. Alessandro Marazzi, dell'Università di Torino, ha citato la strada dei « poteri impliciti », che diversi organismi internazionali, fra cui le Nazioni Unite, stanno già seguendo: si tratta cioè dell'ampliamento delle proprie competenze da parte di

organismi istituzionali internazionali, al di fuori di un intervento degli Stati membri.

Sia il prof. Jean Verges, dell'Università di Parigi, che il dott. Carlo Meriano, dell'IRI, hanno ricordato che le elezioni dirette erano già previste nel trattato di Roma, e che per venti anni sono state accantonate: il che significa che la realizzazione di quanto disposto dal trattato rappresenta un obiettivo limitato ed arretrato.

Il prof. Andrea Manzella, consigliere parlamentare della Camera dei deputati, dopo aver sottolineato l'opportuna demitizzazione del ruolo centrale del Parlamento, fatta da Coombes nella sua relazione, ha ricordato che Parlamento e governo non possono avere due logiche di sviluppo divergenti: il governo europeo avrà una sua funzione nella misura in cui avrà di fronte un Parlamento europeo altrettanto forte. Manzella ha messo in rilievo il punto di convergenza fra la relazione Coombes e quella dei federalisti nel considerare l'elezione diretta come momento di avvio di un processo complessivo di crescita e di potenziamento, destinato a coinvolgere, in maniera graduale, governo e Parlamento nel loro insieme.

Il dott. Sergio Rossi, della Federazione Associazioni Industriali del Piemonte, ha proposto nuovi temi di ricerca: dato per ammesso che si avvii un processo costituente della Comunità, indagare su quali potrebbero esserne i possibili scenari, quali le tappe, che cosa ne deriverebbe per le istituzioni già esistenti e quale dovrebbe essere il metodo da adottare per le designazioni dei membri della Commissione esecutiva.

Influenza delle elezioni sui partiti politici; programmi in vista delle elezioni europee e sistemi elettorali.

Il prof. Antonio Papisca, dell'Università di Catania, ha osservato che attualmente il sistema comunitario è squilibrato poiché gli manca l'articolazione degli interessi della base sociale, nel senso cioè che esso non corrisponde ad una effettiva domanda politica. Le elezioni dirette avranno questa funzione di riequilibrio consentendo di sviluppare questa domanda a livello territoriale. Perché questo obiettivo sia realizzato, è necessario fornire alcuni orientamenti di fondo, indicare all'elettorato europeo alcune grandi finalità. Si tratterà quindi di elaborare programmi che non rispondano soltanto ad interessi corporativi settoriali, ma interessino ed aggregino strati più ampi di popolazioni della Comunità. Sullo stesso tema sono intervenuti Martini e il dr. Gilbert Caty,

della Fondation pour le Cadre de vie, Parigi, i quali hanno sottolineato l'importanza di insistere sui contenuti e sulla novità della presentazione di programmi europei: se ciò non si verificasse, l'aggregazione europea rischierebbe di ridursi ad una formazione di blocchi elettorali e i cittadini avrebbero la sensazione di una democrazia astratta e nominale. È stata anche rilevata l'importanza del tentativo di creare tra i partiti dalla matrice comune non una semplice mediazione, ma un coagulo capace di creare una sutura tra realtà europea e realtà nazionale.

Il prof. François Luchaire, dell'Università di Parigi, collegando i temi dell'elezione europea a quelli della scadenza elettorale francese, entrambe previste per il 1978, ha osservato che la destra, in Francia, tende a giocare le elezioni sul tema dell'anticomunismo anche se, curiosamente, per quanto riguarda l'atteggiamento sull'Europa, il confine fra destra e PCF è piuttosto tenue. Comunque, se la sinistra vincerà, ciò vorrà dire che sul falso problema liberalismo-collettivismo, avranno prevalso i veri problemi dell'economia, dello sviluppo, della giustizia sociale: ma anche quelli dell'Europa che, all'interno della sinistra francese, sono agitati coerentemente dai socialisti e dai radicali le cui forze sono maggioritarie rispetto al PCF. Per quanto riguarda le elezioni europee, Luchaire ha insistito sulla necessità che venga mobilitato il consenso dell'elettorato europeo attraverso la presentazione di proposte europee credibili ed atte a risolvere le difficoltà che travagliano sia i paesi che i popoli europei: la disoccupazione, in particolare giovanile; la vita all'interno delle fabbriche; l'inflazione; in alcuni paesi la fuga dei capitali e il deficit delle bilance dei pagamenti. Tuttavia, da una parte bisogna riuscire a creare una vera coscienza dei problemi; dall'altra non si può sperare di costruire l'Europa senza avere una certa idea dell'Europa, senza chiarire quale Europa si vuole.

Su una linea più cauta si sono collocati altri interventi. Il dott. Gerardo Mombelli, dell'Ufficio per l'Italia della Commissione della Comunità, si è chiesto quale è la valenza politica delle elezioni dirette sulle forze politiche. Le prime impressioni sono contrastanti: in Inghilterra e in Francia affiorano reazioni negative, legate a problemi politici di carattere nazionale. I fattori positivi, per il momento molto limitati, vanno cercati nei tentativi in atto all'interno dei partiti socialisti e di quelli democristiani per definire programmi di orientamento e punti di riferimento per i rispettivi raggruppamenti.

Secondo il dott. Gianni Bonvicini, dell'Istituto Affari Internazionali, è illusorio credere che la sola aspettativa delle elezioni dirette possa dar vita a veri partiti politici europei. Le centrali europee dei partiti hanno

cominciato a costituirsi già da qualche anno, ma come confederazioni, senza nessun potere reale verso i partiti nazionali. Sono state presentate bozze di piattaforme politiche, ma il loro livello è talmente generico che è difficile distinguere il documento socialista da quello democristiano. Bonvicini ha osservato che bisogna guardarsi da un'altra illusione sulla presenza nelle liste elettorali di grandi nomi di fama internazionale: anche negli anni iniziali della Comunità europea grandi personaggi hanno contribuito a creare un momento di entusiasmo che, in breve tempo, si è dissolto. È certamente opportuno che i partiti si presentino uniti a livello europeo, ma questo non esclude il pericolo che ogni partito giochi le elezioni europee per i propri scopi di politica interna.

Il prof. Giuliano Urbani, dell'Università Bocconi, giudica piuttosto schematico il modello proposto dai federalisti sull'influenza delle elezioni nei confronti del sistema dei partiti. Secondo tale modello vi sarebbero due conseguenze concomitanti: da una parte la semplificazione e la riduzione degli schieramenti dei partiti; dall'altra l'isolamento dei partiti nazionali che non hanno un respiro europeo. Ma la realtà è più complessa. Urbani osserva che, se semplificazione significa anche solo diminuzione del numero dei partiti, non è pensabile che siano le elezioni, di per sé, a produrla, ma è necessario che si verifichino anche altri fattori, peraltro abbastanza improbabili che, all'interno dei vari paesi, concorrano a questo risultato. D'altra parte, se ad esempio, in Olanda si passasse dai quattordici partiti esistenti a otto o anche a sette partiti, questo non sarebbe un fatto di grande rilievo. Altro fattore che potrebbe influenzare la semplificazione, secondo Urbani, sarebbe una diversa domanda da parte dell'elettorato, ma in questo senso sono possibili cambiamenti solo se intervengono nella campagna elettorale grandi temi in grado di interessare le masse attraverso una connessione con i loro problemi: ma, per il momento, non si intravedono grandi tematiche di questo genere. Su una linea abbastanza vicina Mieli, il quale ritiene che i partiti, più che ad un programma « europeo » tenderanno a mobilitare il consenso sui vantaggi locali che la partecipazione a livello europeo potrà comportare. Forse, perché le cose maturino, bisognerà aspettare la seconda elezione.

Il prof. Chiti Battelli, già consigliere parlamentare del Senato, svolge il suo intervento sul problema dei sistemi elettorali che verranno utilizzati nelle elezioni europee, e ricorda le sostanziali differenze che vi sarebbero se si voterà sulla base di collegi nazionali o regionali; o se si adotteranno sistemi a liste bloccate o si darà agli elettori la possibilità di indicare le proprie preferenze. La scelta di liste bloccate è rischiosa sia

perché non permette agli elettori di influire sull'elezione di singoli candidati, sia perché rende gli eletti strettamente dipendenti dai partiti nazionali di origine, ai quali dovrebbero rispondere del loro mandato. Questa tesi di Chiti Battelli viene successivamente ripresa e sottolineata da Arrigo Levi, il quale ritiene di grande importanza « massimizzare » il ruolo degli elettori nella scelta dei candidati, anche per evitare le « cristallizzazioni delle fedeltà e dei legami politici a livello nazionale e secondo i vecchi modelli ». Levi sostiene che l'utilizzazione di un sistema elettorale o di un altro non è una semplice questione di ingegneria elettorale, ma deve essere valutato alla luce delle conseguenze che l'uno o l'altro inevitabilmente hanno sul piano politico che, in questo caso, significa favorire o meno lo sviluppo di un sistema di partiti a livello europeo.

Il prof. Umberto Gori, dal canto suo, sottolinea l'importanza dell'elezione a suffragio universale partendo da un'analisi di filosofia politica. Svolta in questo modo, l'elezione diventa lo strumento fondamentale attraverso il quale la Comunità europea può « riappropriarsi della base sociologica degli Stati membri » e legittimare una propria sovranità istituzionale. Gori ricorda le teorie secondo le quali la base sociale di un'entità sovrana è costituita dal popolo, nel sistema di relazioni che esso stabilisce con gli attori politici e i centri decisionali, nella loro dimensione comunitaria e societaria. In questo modo il concetto di sovranità si definisce come un potere non solo istituzionale ma anche sociologico. Egli sottolinea anche che l'integrazione dovrebbe essere considerata non come un processo fine a sé stesso, ma come un risultato: il risultato di un trasferimento di autorità; questo, d'altra parte, non ha come unico sbocco lo « stato regionale » essendovi anche altri modelli di integrazione: la « comunità regionale » (priva di un'autorità centrale, ma le cui unità sono altamente differenziate e interdipendenti), e la « sovrapposizione regionale asimmetrica » (nella quale sia il centro che le unità sono dotate di autorità).

A conclusione di questa prima parte — o meglio, di questo primo filone del dibattito (rapporti fra le elezioni e i problemi dello sviluppo della Comunità) — può essere collocato l'intervento del prof. Cesare Merlini, dell'IAI, dato il carattere degli interrogativi che esso ha posto. Merlini ha osservato che la relazione dei federalisti rappresenta sostanzialmente un « modello » nel senso che agli autori interessa determinare se la loro previsione è possibile, e quindi vale la pena di impegnarvisi politicamente, oppure se è irrealista. Il modello si compone di tre assunti: 1) le

elezioni hanno luogo (se questo non accade, naturalmente tutto il modello viene meno); 2) le elezioni fanno avanzare il processo di integrazione europea; e 3) sono in grado di agglomerare le forze politiche europee. Per rispondere alla seconda assunzione, bisogna chiedersi perché si è arrivati alle elezioni. La decisione di indirle è stata presa dai governi, quindi, o questi ritengono che siano realmente efficaci per il processo integrativo, o non lo pensano, ma non vogliono abbandonare un tema di vasta portata popolare. Anche il terzo assunto può portare ad una risposta positiva o negativa. I partiti possono decidere di arrivare ad una agglomerazione o perché ritengono che certi problemi vadano risolti sul piano europeo, o perché reputano che un discorso sovranazionale porti ad un proprio rafforzamento, o infine, per trasferire a livello nazionale temi che, finora, hanno rilevanza solo europea (ad esempio, i problemi dell'ecologia, molto sentiti su scala europea, trovano gli italiani ancora piuttosto impreparati o poco sensibili). Secondo Merlini, questo è il modo corretto di leggere le tesi dei federalisti, e non giudicarle irreali o ottimistiche.

Riflessi delle elezioni europee sulla situazione italiana - Legittimazione del PCI

Tamburrano ha ricordato che Andreotti, in una intervista rilasciata al quotidiano francese « Le Monde », sosteneva che se, dopo le elezioni europee, il PCI otterrà una specie di legittimazione integrandosi nel gruppo socialdemocratico europeo, ciò cambierà anche la situazione italiana. Tuttavia — osserva Tamburrano — se la DC nel suo insieme è aperta al confronto con i comunisti, è tuttora ostile alla loro partecipazione al governo. Le elezioni europee dovrebbero essere un vero terremoto per cambiare questo quadro. Tuttavia vi sono altre due questioni sulle quali occorre riflettere, secondo Tamburrano. Da una parte non è possibile tenere il PCI in sala di aspetto fin quando si terranno le elezioni europee: nella situazione politico-economica del Paese, non è possibile rinviare la decisione fino a quel momento. Dall'altra, è molto dubbio che il quadro che si verrà a determinare a livello politico europeo sia tale da favorire l'avvicinamento fra DC e PCI. È vero che a livello europeo i comunisti contano per il 12 % mentre i socialisti contano per il 32 %, e quindi sembrerebbe che i comunisti, mentre non hanno nessuna possibilità di esercitare una supremazia sull'area della sinistra, acquisterebbero legittimazione e credibilità anche in Italia attra-

verso l'inserimento nel gruppo socialdemocratico europeo. Ma la situazione sarà con ogni probabilità più complessa. Le convergenze fra DC e gli altri partiti cattolici europei si tradurranno in un condizionamento da destra per i democristiani italiani, al cui interno si rafforzeranno le correnti contrarie all'incontro con i comunisti. Lo stesso discorso vale per i socialisti che, soggiacendo alla presumibile supremazia della socialdemocrazia tedesca (anche se questa sarà contrastata dai socialisti francesi), saranno condizionati da destra; mentre un eventuale ingresso di Spagna e Portogallo nella Comunità, non è certo favorevole ad uno spostamento a sinistra degli equilibri politici. Questo insieme di circostanze concorre a determinare, nel breve periodo, uno scenario europeo più ostile che favorevole alla collaborazione fra comunisti e DC in una stessa compagine governativa. Invece, a più lunga scadenza, le prospettive di un inserimento del PCI nel quadro democratico sono più favorevoli, in quanto gli stessi comunisti dovrebbero fare i conti non più con il debole e influenzabile Partito socialista italiano, ma con il forte movimento socialdemocratico europeo, e quindi eventuali tentazioni egemoniche avrebbero minori possibilità di successo. In questa situazione, si può pensare che, nell'arco di cinque-dieci anni, vi sarà una evoluzione del PCI verso un vero europeismo, verso una reale autonomia dall'Unione Sovietica e verso un'accettazione teorica e pratica dei principi della democrazia.

Aldo Rizzo, giornalista de « La Stampa », concorda sul fatto che il solo modo per sdrammatizzare la cosiddetta « questione comunista » sia proprio quello di considerarla nel quadro europeo, ma è anche egli dell'opinione che uno sviluppo completo della situazione potrà aversi solo a scadenza molto lunga. Secondo Rizzo ciò deriva dal fatto che i ritardi del PCI non si limitano solo alla sua incompleta autonomia dall'URSS, ma sono un fenomeno assai più complesso, che riguarda molti altri aspetti, come ad esempio il rapporto del PCI con il suo passato, oppure il nodo della sua organizzazione (centralismo democratico) che non consente il formarsi di una linea alternativa organizzata; è per questo che il suo modo di concepire la democrazia solleva perplessità. In politica estera poi, i comunisti mantengono una posizione che, di fatto, li fa trovare sempre a fianco dell'URSS, da essi tuttora considerata fattore decisivo per la pace e contro l'imperialismo. In ogni caso, anche se il ritardo del PCI si riducesse alla sola questione dell'autonomia dall'URSS, Rizzo si chiede se i comunisti accetterebbero un'evoluzione graduale verso la sovranazionalità, una moneta europea e forme più solide di unione economica e politica per arrivare ad un governo europeo su

schemi liberal-democratici, con un'alternanza di schieramenti di sinistra, di centro o di destra. Attualmente i comunisti italiani, nel Parlamento europeo, fanno gruppo autonomo con i comunisti francesi e sembrano seguire una via che, se è diversa da quella dei partiti comunisti dell'Europa orientale, almeno per ora non porta alla confluenza con il socialismo riformista occidentale.

Elezioni europee e situazione italiana: l'alternanza di potere

Affrontando il problema del bipartitismo, Merlini ha ricordato come questo schema istituzionale sia ampiamente diffuso sul piano europeo e come esso garantisca una corretta gestione democratica di governo in molti paesi: Germania, Inghilterra, in un certo senso anche in Francia. In Italia non esistono le stesse condizioni, ma è urgente favorirle, crearle, pena l'emarginazione del nostro Paese dall'Europa. Questo però significa fare in modo che tutte le forze politiche abbiano le credenziali democratiche per poter governare ed offrano così all'Italia la possibilità di dimostrarsi interamente europea ed all'altezza delle sue responsabilità politiche e storiche, legate anche alla sua collocazione geografica e strategica. Occorre però sciogliere due nodi. Il primo è costituito dal ruolo centrale svolto dal PCI nel blocco progressista che potrebbe andare al potere, il che creerebbe prospettive incerte per le forze socialiste e socialdemocratiche italiane. L'altro nodo è che, per contro, il polo moderato ha al suo centro la DC, rinchiusa nel suo schema confessionale. Ciò annulla — secondo Merlini — gli spazi di agibilità per quelle forze, molto importanti nella storia italiana, che non si identificano nei due maggiori partiti. Queste considerazioni spingono a concordare con la tesi dei federalisti secondo cui l'integrazione europea sarebbe una via d'uscita da questa situazione di stallo.

L'anomalia del sistema politico italiano rispetto a quello degli altri paesi della Comunità — osserva Meriano — non risiede solo nell'egemonia dell'opposizione esercitata dal PCI che, da molti non è considerato del tutto democratico, ma anche nel fatto che al governo è insediato un partito, la DC, che indirettamente viene a porsi come garante permanente del pluralismo e del sistema in generale. Il risultato è un pluralismo *sui generis*, che non può funzionare, perché la DC ne vede la garanzia nella sua permanenza a tempo indeterminato al potere. Anche Meriano ritiene che la soluzione europea apra una prospettiva nuova perché, in un quadro internazionale, i rapporti di forza fra i gruppi che

potranno alternarsi al governo dell'Europa, sono tali da far venir meno l'egemonia comunista su una possibile alternativa di sinistra, e quindi le preoccupazioni collegate ad una tale prospettiva. Si creerebbe in questo modo una specie di garanzia europea anche per un effettivo pluralismo a livello italiano. Attualmente il bipartitismo in Italia non conduce all'alternanza, ma spinge i due partiti maggiori verso il compromesso storico, con tutti i rischi che questa soluzione comporta per il futuro della democrazia. Nel quadro europeo, invece, nel lungo periodo, questo pericolo cessa in quanto dal bipartitismo potrebbe diventare possibile l'alternanza.

I comunisti italiani e la CEE

Su questo argomento è intervenuto Mieli, il quale ha dichiarato che per il gruppo dirigente comunista il giudizio positivo sulla partecipazione italiana alla CEE non è un fatto recente, ed ha ricordato infatti come già una ventina di anni fa, una commissione del PCI composta da Giolitti, Peggio e da lui stesso, avesse espresso parere favorevole al trattato di Roma, suggerendo un'eventuale astensione dei comunisti sul problema. La proposta fu bocciata da Pajetta, che presiedeva la commissione, non perché fosse infondata, ma per ragioni di « comprensibilità politica »: in altri termini, i tempi non erano ancora maturi. Comunque, fin da allora i comunisti avevano preso atto della irreversibilità e della inevitabilità del processo di integrazione europea, giudicavano il Mercato Comune un fatto fondamentale per l'Italia, e ritenevano che il nostro Paese dovesse parteciparvi attivamente e che il PCI non potesse estraniarsi da questo processo e restarne escluso. A maggior ragione oggi, dopo l'innegabile evoluzione generale che si è verificata nel PCI — sostiene Mieli — il gruppo dirigente comunista avverte la necessità di non essere emarginato rispetto ad un processo che è già in atto e dal quale l'Italia ha molto da guadagnare svolgendovi un ruolo attivo. Naturalmente, in casa comunista hanno avuto ed hanno ancora peso tendenze contrarie all'integrazione europea, e che sono rappresentate dai persistenti legami con l'URSS e da alcuni strati dell'elettorato, non pregiudizialmente ostili, ma neanche caldamente favorevoli all'idea europea. Si ha quindi ragione di credere che i comunisti, se non mobiliteranno le masse su questo tema, sapranno dimostrare alla loro base i vantaggi dell'essere presenti in forze, come gruppo comunista, in un'assemblea che potrà decidere su fatti concreti (quali lo spostamento della manodopera da un paese all'altro, l'unificazione delle condizioni di assistenza, gli

investimenti nelle regioni meno sviluppate): tendenza ad una « localizzazione » dei vantaggi dell'integrazione europea che Mieli prevede, come abbiamo visto, per tutti i partiti. Per questi motivi — a suo giudizio — il PCI, anche se non ha elaborato programmi europei, sa che lo spostamento degli equilibri politici dal piano nazionale a quello europeo è vantaggioso per la sua politica nazionale in quanto lo colloca in un quadro istituzionale in cui il suo atteggiamento prudente e realistico, da una parte può fargli guadagnare quegli indispensabili appoggi internazionali di cui oggi manca per la sua politica interna, dall'altra, nel nuovo contesto, questo stesso atteggiamento « moderato » al confronto con i partiti comunisti (orientali e non) può apparire molto più giustificato e realistico, e più produttivo, ad esempio, di quello del PCF. Per quanto riguarda i condizionamenti e le spinte che il PCI potrà subire, questi difficilmente lo porteranno ad aderire al blocco socialdemocratico, scelta che lo danneggerebbe elettoralmente e nei rapporti con gli altri partiti comunisti. La conclusione di Mieli è che i comunisti italiani non tendono a « socialdemocratizzarsi » quanto piuttosto a mantenere i propri legami con gli altri partiti comunisti, introducendo tuttavia nei propri valori dottrinari, innovazioni ed orientamenti di matrice liberal-democratica, sulla linea già tentata da alcuni partiti comunisti dell'Est in condizioni certamente più difficili.

Invece, secondo Giovanni Russo, giornalista del « Corriere della Sera », la novità poco conosciuta, ma significativa della « lunga marcia » del PCI, sta proprio nei frequenti ed estesi contatti stabiliti con le socialdemocrazie europee. Attività diplomatica che dimostra il preciso orientamento a collegarsi, nel panorama europeo, con la componente socialista ed a porsi, obiettivamente, in concorrenza con i socialisti italiani presentandosi come il partito capace di egemonizzare ed assorbire la linea socialista. Russo ritiene che, su queste posizioni, il PCI si proponga di trascinare — e con buone probabilità di riuscita — anche i comunisti francesi e quelli spagnoli. Su questo argomento Arrigo Levi osserva brevemente a Russo che tale atteggiamento dei comunisti va considerato con molta cautela in quanto molto difficilmente il partito comunista italiano finirebbe col lasciarsi egemonizzare dalle socialdemocrazie europee.

Sulle scelte che il PCI può operare in campo europeo e sulle conseguenze che da tali scelte potrebbero derivare alla stabilità politica del continente, Luchaire ha posto numerosi interrogativi, in particolare per quanto riguarda i temi dell'Alleanza atlantica e della difesa comune europea.

Aspetti economici dell'integrazione europea

John Pinder, del Political and Economic Planning di Londra, ha spostato l'attenzione del dibattito sugli aspetti economici dell'integrazione europea. Egli ha osservato che parlare di bilancia europea dei pagamenti e di trasferimenti di risorse, vuol dire, in sintesi, che un flusso di ricchezza dovrebbe spostarsi dalla Germania verso i paesi più poveri dell'Europa. Si tratterebbe di un indirizzo politico ed economico di grande rilievo e ricco di conseguenze: se si realizzasse, se cioè la Germania finanziasse lo sviluppo economico dell'Inghilterra e dell'Italia, questi due Paesi dovrebbero però agire assai in profondità per riorganizzare i rispettivi sistemi economici e renderli convergenti con quelli dei paesi europei più avanzati, vincendo resistenze interne che oggi sembrano superabili solo a costi politici troppo elevati. Tuttavia questa operazione avrebbe un prezzo per questi due paesi, e cioè una dipendenza economico-politica rispetto alle nazioni più ricche, anche più condizionante di quella che oggi viene loro imposta con le politiche raccomandate dal Fondo Monetario. Pinder concorda poi con i federalisti nel porre la soluzione dei problemi economici al centro del processo di integrazione politica, nel senso cioè che la questione nodale dell'integrazione sta nel fatto che la CEE deve trovare una soluzione convincente all'instabilità internazionale economica o, in altre parole, ai problemi dell'inflazione e della disoccupazione. La soluzione deve però esser vista come interesse comune di tutti i paesi, compresa la Germania: se questa affronta il problema della propria disoccupazione interna, deve avere la garanzia che gli altri paesi non le trasferiranno la loro inflazione. Il problema è tuttavia più complesso da come sembra emergere dall'analisi dei federalisti. Pinder ritiene che ci si trovi ormai ad operare in una situazione dove le regole dell'economia classica non funzionano più e si deve inventare una nuova politica economica, basata su politiche settoriali (degli investimenti, dell'occupazione, dei redditi). Come, secondo Coombes, il moderno quadro politico è più complesso del modello classico di sistema parlamentare, così, secondo Pinder, anche in economia occorre trovare una dialettica tra un modello classico ed una nuova gestione, o una nuova impostazione di politica economica. Sui temi economici è intervenuto anche il dr. Umberto Serafini, segretario generale dell'AICCE. Serafini ritiene che il problema della programmazione economica non sia tale da suscitare l'interesse dell'elettorato, specialmente di quello tedesco, in quanto, molto probabilmente, si considererebbe danneggiato dalla programmazione europea nel senso

indicato da Pinder. Occorre pertanto ricordare ai piccoli e medi operatori tedeschi che l'economia tedesca dipende da quella italiana e si alimenta sui nostri mercati, e convincerli che ciò richiede, da parte loro, alcune contropartite, come una politica regionale per noi vantaggiosa, o la realizzazione dell'Unione economica e monetaria.

Un'opinione del mondo produttivo è stata presentata dal dr. Antonio Mosconi, direttore Pianificazione e Controllo della Fiat, il quale, dopo aver rilevato gli effetti negativi che la mancata integrazione monetaria della CEE e le misure deflazionistiche stanno provocando sugli scambi internazionali e sull'espansione dei mercati, ha osservato che solo una banca europea delle esportazioni potrebbe spezzare l'attuale circolo vizioso che ostacola i finanziamenti a favore dei paesi più deboli. Ora, mentre in alcuni paesi, taluni settori industriali — come quello dell'auto — sono stati largamente sovvenzionati dai rispettivi governi (e Mosconi ricorda come questo sia accaduto in Inghilterra e in Francia), in generale le industrie europee non godono di un supporto finanziario adeguato al loro sviluppo multinazionale, certamente non al livello di quelle americane. Né bastano gli accordi bilaterali tipo Fiat-Libia, ma occorrerebbe un riciclaggio multilaterale fra paesi produttori (con eccedenze valutarie da investire); paesi industriali (che hanno le tecnologie, ma spesso non le risorse); paesi meno sviluppati, che hanno bisogno di investimenti. Mosconi ha concluso sottolineando come il ritardo nell'integrazione politico-economica europea è un grave handicap allo sviluppo delle forze produttive dei singoli paesi, e può gravemente compromettere la stessa sopravvivenza del Mercato Comune.

Il quadro regionale

Russo si è interrogato sulle ragioni per le quali il divario Nord-Sud si è accresciuto invece di diminuire, continuando ad aggravarsi anche in un'economia internazionale che accentua il proprio grado di integrazione. Egli non ritiene che si possa imputare alla Comunità europea l'ulteriore degradazione del Mezzogiorno, come è in parte adombrato nella relazione dei federalisti. È invece successo — secondo Russo — che le forze produttive del Nord (imprenditori e sindacati) si sono trovate unite in un'alleanza volta a favorire le possibilità di sviluppo economico e di trasformazione della società agricola ed industriale, ma solo dove già esistevano delle pre-condizioni più favorevoli, vale a dire nelle regioni del Nord. Il tipo di sviluppo imposto al Mezzogiorno si è fon-

dato invece sulla emigrazione della manodopera verso il Nord e l'Europa. Parallelamente, dal 1951 al 1957, attraverso la Cassa del Mezzogiorno si era puntato su un certo sviluppo agricolo e su una politica di industrializzazione legata alle vocazioni tipiche delle regioni del Sud. Successivamente al 1957, con il varo della politica degli incentivi, senza che tuttavia vi fosse alcun rapporto con le possibilità di mercato — sostiene Russo — furono installate nel Sud le cosiddette industrie primarie. Oggi, di fronte alla drammaticità della situazione economica creatasi nel Sud, ed alla evidente impossibilità di una soluzione a livello nazionale, l'impostazione del meridionalismo democratico vede ormai le uniche possibilità di sviluppo del Mezzogiorno nella più profonda integrazione dell'Italia nell'Europa.

Mombelli, dal canto suo, giudica tali prospettive convincenti nel lungo periodo, ma è piuttosto perplesso sulla possibilità che, nel breve periodo, le cose possano mettersi in moto nella direzione voluta. Tale impostazione « ottimistica » — che è in sostanza quella dei federalisti — assume come ipotesi di fondo che la situazione politica evolva in modo parallelo in Europa e in Italia, nel senso di presupporre che i rapporti politici ai due livelli siano o possano diventare direttamente correlati. Ma tale assunto — secondo Mombelli e su questo tema ha concordato anche il dott. Edoardo Lala, del Servizio Studi della Camera dei deputati — non è realistico neanche nell'ipotesi che le elezioni abbiano l'effetto di attivare un processo politico di tipo nuovo. I divari dei tempi politici rimarranno quali sono oggi anche dopo le elezioni, anzi ci si deve aspettare qualche tentativo di istituzionalizzarli in modo definitivo. Tuttavia, se gli squilibri regionali costituiscono un dato oggettivo della situazione economica e quindi rappresentano il punto di partenza di cui tutti dovranno tener conto, diventano inaccettabili se li si considera un dato permanente dell'Europa unificata. Il problema è di individuare le vie che l'Italia può percorrere per combattere questa tendenza latente. Mombelli ritiene che, dal momento che i paesi deboli sono in qualche modo i portatori più coerenti di una volontà di accelerazione dell'integrazione, le strade da percorrere sono quelle che possano portare ad un rafforzamento del potere regionale dei paesi poveri rispetto agli altri partners.

LE REPLICHE DEI RELATORI

David Coombes

Al termine del dibattito, Coombes ha confermato la propria convinzione sulla necessità di analizzare attentamente i problemi creati dall'evoluzione delle istituzioni parlamentari dei paesi occidentali, per cercare poi di trasporre le conclusioni dello studio dal livello nazionale a quello internazionale.

Una delle chiavi risolutive per rafforzare l'integrazione europea è, secondo Coombes, quella dell'organizzazione dei partiti, i quali devono preparare delle piattaforme comuni europee. Ma è anche vero — e lo stesso dibattito lo ha messo in luce — che non vi è ancora nulla di chiaro e determinato.

Le attuali istituzioni della Comunità (Commissione, Consiglio, lo stesso Parlamento europeo) si sono dimostrate più volte inadeguate di fronte alle difficoltà sollevate dalle crisi economiche e monetarie, e non sono state in grado di sostenere alcun ruolo di iniziativa politica: l'opportunità offerta dalle elezioni europee può quindi essere di considerevole importanza. Coombes ha però insistito sulla necessità di mantenere una visione realistica dei problemi, anche nella consapevolezza che questa prima tornata elettorale si svolgerà secondo i vari sistemi nazionali e quindi l'attenzione dei cittadini e dei partiti, anche per questo sarà volta ai problemi ed ai temi nazionali.

Altro problema che non bisogna dimenticare, secondo Coombes, è che spesso il potere del Parlamento può rendere più difficile il raggiungimento di certi obiettivi, invece di agevolarlo. L'attuale Parlamento europeo ha spesso sbagliato in questo senso, cercando di interpersi nel processo decisionale.

Coombes vede un pericolo nella concomitanza fra elezioni dirette e futuro allargamento della Comunità, il che potrebbe trasformare l'Europa in qualcosa con vaghi obiettivi politici di carattere teorico. Fanno bene, quindi, i federalisti ad indicare e proporre precisi obiettivi economici. Spetterebbe poi ai politici organizzare queste esigenze a livello europeo, senza preoccuparsi se qualche alleanza, qualche accordo, non raccoglie i rappresentanti di tutti gli Stati: se il programma è valido ed efficiente, saranno poi questi stessi autoesclusi ad unirsi. L'importante

è che un tentativo di costruire un programma venga portato avanti, e che questo tentativo sia fatto pubblicamente.

Per quanto riguarda il processo costituente e la questione se il futuro Parlamento eletto sarà un'assemblea costituente o no, secondo Coombes è vero che finora, in un certo senso, la Comunità ha vissuto una sorta di processo costituente, ma bisogna anche rimanere il più possibile all'interno della lettera dei trattati o, per meglio dire, all'interno di un certo quadro istituzionale, anche per offrire un punto di riferimento sicuro ai nuovi Paesi che aderiscono alla Comunità.

Coombes ha concluso sottolineando l'importanza di studiare il tipo di relazioni istituzionali che potranno emergere nella Comunità del futuro: è opportuno, in altre parole, non concentrarsi troppo sul Parlamento europeo, cercando invece di concepire la realtà europea emergente come legata a diverse istituzioni, nei confronti di ognuna delle quali è necessario presentare un programma. Il punto essenziale è di non preoccuparsi della sopravvivenza dell'Europa *in sé*, ma del raggiungimento di precisi obiettivi che i cittadini possano controllare direttamente.

Lucio Levi (per il Movimento federalista)

Per quanto riguarda la natura ideologica del documento, Levi precisa quali sono i motivi che spingono i federalisti a vedere, nell'attuale fase di crisi della Comunità, una situazione che, se opportunamente utilizzata, potrebbe favorire il processo di crescita dell'integrazione europea. Le crisi, infatti, costituiscono fattori destabilizzanti che costringono a prendere decisioni e ad operare scelte che possono migliorare o peggiorare gli equilibri di partenza. Secondo Levi, tutto il processo fin qui compiuto di integrazione europea, ha trovato i suoi punti di appoggio per il suo avanzamento, proprio nei momenti di crisi (dalla nascita della CEE al progetto della CED, alla costituzione della stessa Comunità; e lo stesso può dirsi per l'ingresso della Gran Bretagna). Alla luce di questi precedenti, i federalisti considerano l'attuale crisi della Comunità — e in particolare dell'UEM — molto pericolosa se si protraesse, e tale da determinare l'uscita dalla Comunità dei paesi debitori. Ma sarebbe una frana che travolgerebbe anche i paesi ricchi.

Non è un caso — osserva Levi — che i governi si siano accordati per le elezioni europee proprio nel 1974, cioè nel momento più grave della crisi monetaria. Ora che le elezioni sono in vista, saranno i partiti che dovranno assumersi l'onere di affrontare i problemi su scala europea e, alla fine, premere sui rispettivi governi, per il trasferimento di sovranità

agli organi europei. Trasferimento che non è possibile — insistono i federalisti — se non c'è un'adeguata pressione che solo i partiti sono in grado di esercitare. Ciò può avvenire solo se le forze favorevoli all'unità europea si batteranno per l'uropeizzazione dei partiti.

Per quanto riguarda invece il processo costituente permanente, esso deve ispirarsi — così ritengono i federalisti — alla logica del gradualismo, il che significa conseguire successi in campi e situazioni capaci di modificare i dati complessivi della realtà in modo da aprirsi ulteriori possibilità da cui, a loro volta, possano scaturire ulteriori successi su punti e questioni ancora più qualificanti. Le condizioni per un trasferimento di sovranità in materie attinenti ad aspetti particolari della politica economica e monetaria sono già oggi mature, anche se sarebbe impensabile in tempi brevi un analogo processo in campo militare e della politica estera. Tuttavia, secondo Levi, anche in campo economico il processo non potrà essere completo, nei tempi lunghi, se non vi sarà anche una politica estera e militare comune.

Sul tema del Parlamento e del suo ruolo, e sull'obiezione che i federalisti cercherebbero di attribuire al Parlamento europeo una funzione e un'importanza che i parlamenti non hanno o non possono più avere nei vari Stati, i federalisti sostengono che la crisi dei parlamenti è anche e soprattutto un riflesso della crisi degli Stati. Per esempio, i parlamenti non controllano le imprese multinazionali perché gli Stati nazionali non sono in grado di svolgere questo controllo. Su scala europea, il Parlamento avrà un peso adeguato in quanto sarà espressione di un'entità sovranazionale, con un peso economico sufficiente ad esercitare un controllo anche sulle multinazionali.

Levi poi risponde all'obiezione secondo la quale sarebbe contraddittorio propugnare un Parlamento europeo dotato di maggior potere verso l'esecutivo europeo, proprio in un momento in cui nella società sono in atto processi per un decentramento dei poteri. Secondo i federalisti, se si vuole che gli uomini controllino effettivamente i processi economici e quelli sociali nel loro complesso, il semplice decentramento non è certo la strada giusta, nel senso che gli organi del decentramento saranno in grado di funzionare solo se, a livello più alto, vi saranno organi capaci di prendere decisioni complessive.

Analoga l'obiezione che sarebbe irrealistico perseguire la creazione di uno stato sovranazionale proprio quando la realtà che abbiamo davanti è quella della disgregazione della Comunità europea. Levi osserva che le difficoltà messe in rilievo dal dibattito, dipendono soprattutto dalla difficoltà di comprendere il nuovo nella storia. In altre parole, la realtà deve

essere interpretata non con gli occhi del passato, ma sforzandosi di intuire le potenzialità che si aprono. Gli Stati nazionali sono sull'orlo del tracollo e un possibile sbocco di questa crisi è quello di passare ad un nuovo ordine politico: i federalisti sostengono che in questa fase i partiti possono essere gli strumenti più idonei a conseguire questo obiettivo; di qui la necessità di mirare alla europeizzazione dei partiti ed operare perché i loro programmi si prefiggano di realizzare l'UEM, prima tappa di un processo costituente che porta ad un governo europeo. L'elezione del Parlamento già comincia a coinvolgere i partiti costringendoli a prendere posizione su questi problemi. Nella fase costituente del primo Parlamento europeo eletto, fra i partiti si registrerà la naturale convergenza che caratterizza tutte le fasi costituenti, con importanti premesse per promuovere l'integrazione fra gli Stati.

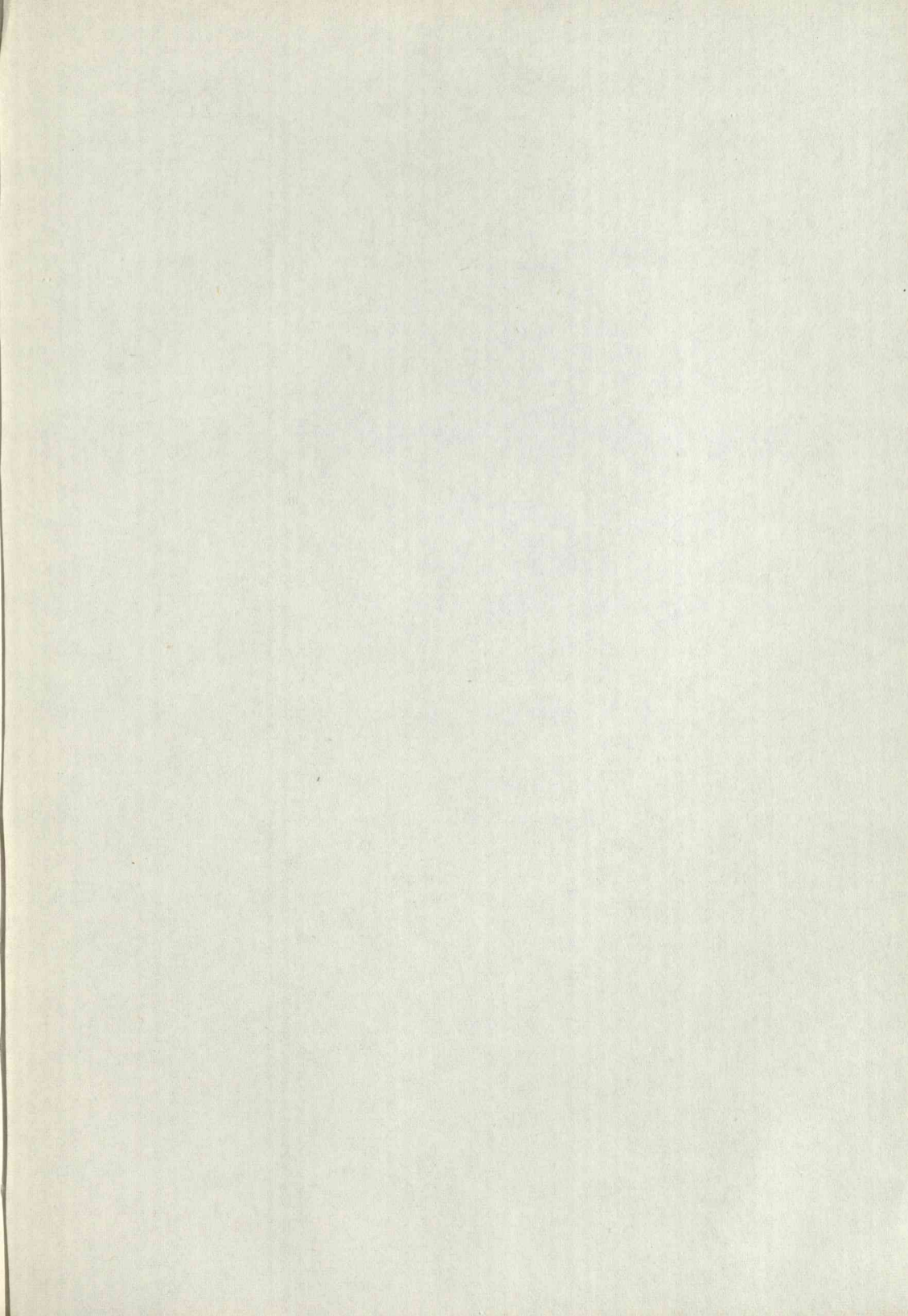
Passando a considerare il problema dei partiti e la questione comunista, Levi risponde all'interrogativo se l'apporto dei comunisti è legittimabile nel contesto elettorale europeo. Dato che, nel quadro europeo, i rapporti di forza fra la componente socialista e quella comunista sono rovesciati rispetto a quelli esistenti in Italia, in prospettiva il trasferimento dei poteri dalla scala nazionale a quella europea, crea le condizioni per un ridimensionamento dei poteri che i comunisti avrebbero andando al governo in Italia. È poi evidente, osserva Levi, che, procedendo l'unificazione europea, si creino le condizioni per una più marcata autonomia dei comunisti dall'URSS, e quindi per una loro associazione alla sinistra europea. Questa può così diventare qualcosa di diverso sia dalla socialdemocrazia, intesa come cedimento alle forze dominanti, sia dal comunismo inteso come stalinismo e dittatura del proletariato.

L'opinione dei federalisti è che, da qui al 1978, i comunisti italiani possano essere associati al programma di governo, non ancora inseriti nel governo, ma che dopo le elezioni europee, un loro inserimento in un governo di unità democratica sarebbe possibile in quanto, da quel momento, eserciterebbe la sua influenza la clausola di garanzia europea. I federalisti ritengono che i comunisti non abbiano intenzione di creare una federazione di partiti comunisti della Comunità, sia per non proporsi come alternativa al movimento comunista internazionale sul quale i sovietici continuano ad esercitare la loro influenza, sia perché i comunisti, nel quadro europeo, si muovono per cercare forme di alleanza e, in prospettiva, aggregazioni organiche con la componente socialista. Infine, secondo i federalisti, i comunisti italiani, a differenza di quelli francesi, hanno la profonda coscienza che il socialismo delle riforme può essere realizzato soltanto nel contesto europeo.

QUADERNI PUBBLICATI

1. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di revisione delle politiche di avviamento al lavoro e di garanzia economica per i disoccupati.*
2. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di un diverso regime dell'anzianità di lavoro.*
3. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Ipotesi di intervento sulla durata e distribuzione del tempo di lavoro.*
4. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *Linee di intervento diretto a favore di una politica attiva della mobilità del lavoro.*
Linee di approccio a un'ipotesi di salario familiare.
5. Censis, « Mobilità e mercato del lavoro », *I caratteri della partecipazione al lavoro nella società italiana.*
6. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte », A. Viglione, S. Lombardini, G. Frignani, C. Simonelli, *Obiettivi e problemi della programmazione regionale piemontese.*
7. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte », G. Maspoli, G. Tamietto, B. Ferraris, *Il rilancio dell'agricoltura piemontese.*
8. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte », R. Cominotti, S. Bajardi, A. Benadì, *L'industria piemontese, soggetto attivo e utente della programmazione regionale.*
9. R. Caporale, R. Döbert, *Religione moderna e movimenti religiosi.*
10. Istituto Affari Internazionali, *Prospettive dell'integrazione economica europea.*

11. « La programmazione regionale: il caso del Piemonte »,
M. Rey, A. Gandolfi, L. Passoni,
Finanza regionale e finanza locale.
12. G. Carli, G. Guarino, G. Ferri, U. Agnelli,
Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.
(Relazioni introduttive al Convegno del 17-18 giugno 1977).
13. *Regioni: verso la seconda fase.*
Sintesi di un dibattito.
14. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,
E. Gorrieri,
Il trattamento del lavoro manuale in Italia e le sue conseguenze.
15. *Libertà economiche e libertà politiche. Riforma dell'impresa e riforma dello Stato.*
Sintesi del dibattito.
16. « Organizzazione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia ».
17. B. Cori, G. Cortesi,
Prato: frammentazione e integrazione di un bacino tessile.
18. « Lavoro manuale e lavoro intellettuale »,
Luigi Firpo,
Il concetto del lavoro. Ieri, oggi, domani



11. «La programmazione regionale: il caso del Piemonte».

Di: Ben. A. Dagnoli, L. Fazzoni.

Finanza regionale e governo locale.

12. G. Cotti, G. Cortesi, G. Fatti, U. Agnelli.

Libertà economica e libertà politica. Riforma dell'impresa e riforma della Stato.

Relazioni introduttive al Convegno del 17-18 giugno 1977.

13. *Libertà economica e libertà politica.*

Relazioni di benvenuto.

14. «Lavoro manuale e lavoro intellettuale».

G. Cortesi.

Il sindacato del lavoro manuale in Italia e le sue conseguenze.

15. *Libertà economica e libertà politica. Riforma dell'impresa e riforma della Stato.*

Sinistri del dibattito.

16. «Organizzazione territoriale dell'industria manifatturiera in Italia».

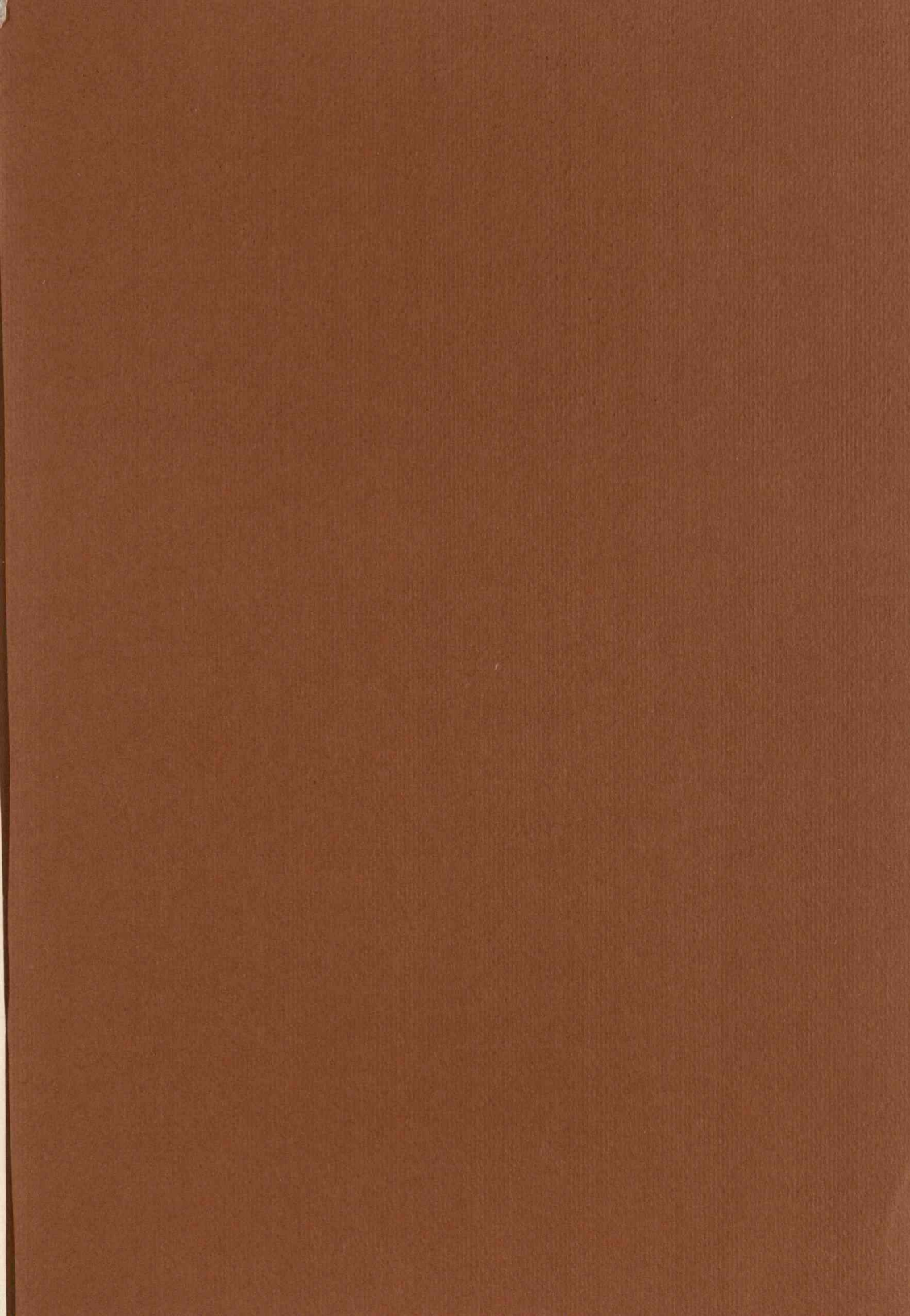
17. B. Cotti, G. Cortesi.

Problemi di frammentazione e integrazione di un'area rurale.

18. «Lavoro manuale e lavoro intellettuale».

Luigi Pirro.

Il sindacato del lavoro. Ieri, oggi, domani.





*Fondazione
Giovanni Agnelli*

273680

Via Ormea, 37 - 10125 TORINO
Telef. (011) 65.86.66 - 65.87.65



**Fondazione
Giovanni Agnelli**

A S

78A006

1 di 2

L. 1.000